



**FLACSO**  
ARGENTINA

**FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS  
SOCIALES**  
**-SEDE ACADEMICA ARGENTINA-**  
**PROGRAMA DE DOCTORADO EN CIENCIAS  
SOCIALES**

*La legitimidad de la intervención estatal y del modelo de desarrollo  
en la Argentina peronista: Estado, empresarios y trabajadores en los  
consejos y comisiones para la cooperación económica (1943-1955)*

Tesista: Leandro Sowter

Directores: Dra. Ana Castellani  
Dr. Marcelo Rougier

Buenos Aires  
Abril de 2013

*A mi hija y a mi madre...*

## **Resumen**

Esta tesis trata acerca de la forma y el alcance con que la politización de los conflictos socioeconómicos en torno a la intervención económica estatal configuró algunos de los rasgos particulares del modelo de industrialización sustitutiva en la Argentina en el período 1943-1955. Para dar cuenta de ello se analiza, por un lado, los esfuerzos de la elite peronista para construir tanto la legitimidad de la intervención estatal como una coalición sociopolítica amplia que sustentase el modelo económico propuesto; y, por otro lado, se estudia la dinámica que surge a partir del comportamiento de los actores empresarios y trabajadores. El foco se centra en el estudio de las interacciones entre actores estatales y socioeconómicos, lo que permite profundizar dos dimensiones pocas veces tenidas en cuenta: la legitimidad de la intervención económica estatal y del modelo de desarrollo en los orígenes de la industrialización sustitutiva como proyecto deliberado de una elite político-estatal.

La pregunta acerca de la legitimidad económica conlleva una renovación tanto en cuanto a la perspectiva analítica como a las fuentes, lo cual habilita a rediscutir algunas visiones y conceptos acerca de la relación entre el estado, los actores socioeconómicos y el desarrollo. En primer lugar, el análisis del proceso a través del cual se fueron tejiendo las interacciones Estado-trabajadores-empresarios muestra la profundidad con la que se vieron afectados aspectos cruciales de la calidad en la intervención económica estatal: su autonomía, el tipo de vinculación con los actores socioeconómicos (enraizamiento) y el poder estatal de disciplinamiento. En segundo lugar, el estudio de los organismos para la cooperación económica, los conejos y comisiones mixtas –donde participaban e interactuaban empresarios y trabajadores alrededor de problemas fundamentales de la industrialización–, a su vez contribuyen a generar nuevas hipótesis respecto de las condiciones sociopolíticas que hacen a la sustentabilidad del modelo de desarrollo sustitutivo en el largo plazo.

La estrategia metodológica es cualitativa y abarca diversidad de fuentes primarias y secundarias. La intervención estatal es analizada a partir de su orientación, calidad, autonomía, enraizamiento y disciplinamiento. La

dinámica de las interacciones entre los actores se aborda a partir de sus intervenciones discursivas, argumentos, justificaciones y la invocación de legitimidad con la que sostienen sus posiciones. La principal técnica de análisis es el análisis de los discursos y de documentos.

El trabajo de campo abarca el análisis en profundidad de los diversos consejos y comisiones, entre los cuales se destaca el fondo documental conformado por las transcripciones taquigráficas que tuvieron lugar en lo que luego sería la Comisión Nacional de Precios y Salarios de 1952, donde empresarios, trabajadores y el Estado interactuaron en torno al problema de la inflación. Además, se relevaron y analizaron numerosos documentos oficiales, informes, memorias, planes de gobierno, leyes y decretos, así como diarios y revistas de la época.

## **Abstract**

This thesis deals with the form and extent of state economic intervention in the import substitution industrialization model in the period 1943-1955 and the socio-political-economic conflict that arose from this intervention. The argument is constructed by analyzing, on the one hand, the Peronist political-state elite's efforts to build a social consensus and a broad socio-political coalition that would support the economic model; and, on the other hand, the dynamics arising from the behaviour of business and labour, their actions and reactions. The focus is on the study of the interactions between the state and socio-economic actors, allowing two-dimensional depth rarely taken into account: the legitimacy of state intervention and the legitimacy of the development model as a deliberate project of the state-political elite.

The question of economic legitimacy allows a twofold renovation: on the analytical perspective and the sources, which enables the review of some ideas and concepts about the relationship between the state, the socio-economic actors and development process. First, the analysis of the process by which interactions were woven between business, state and workers shows how deeply they were affected by crucial aspects of the quality of state's economic intervention: its autonomy, the type of relationship with socioeconomic actors (*embeddedness*) and the power of the state to discipline those actors. Secondly, the study of the agencies for economic cooperation, councils and joint committees, where employers and employees participated and interacted over fundamental problems of industrialization, contribute to generate new hypothesis about the socio-political conditions which affected the sustainability of the substitutive development model over the long term.

The methodological approach is qualitative and employs a diversity of primary and secondary sources. State intervention is analyzed based on its orientation, quality, autonomy, embeddeness and discipline capacity. The dynamics of the interactions between the actors are addressed from their discursive interventions, arguments, justifications and invocation of

legitimacy associated with their positions. The main technique of analysis is the study of speeches and documents.

The field work entailed in-depth analysis of the various boards and commissions, prominent among which is the documentary produced from stenographic transcripts of what would become the National Commission for Prices and Wages in 1952, where employers, the state and workers engaged on the problem of inflation. Likewise, numerous official documents, reports, statements, plans of government, laws and decrees, as well as newspapers and magazines of the time, were surveyed and analyzed.

## **Agradecimientos**

A lo largo de cinco años (tiempo “normal” en el que un tesista realiza su doctorado) no son pocos los momentos de ansiedad y angustia por los que se pasa. El tiempo nunca es suficiente para realizar la tesis que uno “realmente hubiera querido”. Siempre se podría haber leído más bibliografía, encontrado más fuentes o editado más prolijamente eliminando cualquier error. Aun con todo ello, nada se puede comparar con la satisfacción de haber dejado un “pedazo de la propia vida” cristalizada en una obra que responde a inquietudes e interrogantes que indefectiblemente están entroncados en el propio “mundo de la vida” de quien escribe.

A lo largo de este camino también son muchas las “deudas” que uno contrae, no sólo a nivel laboral e intelectual, sino también personal e incluso emocional. En lo que a este tesista respecta, estos agradecimientos solamente pueden expresar de manera limitada la profunda gratitud que se siente al final de todo este proceso. En especial debo reconocer el trabajo de mis directores. Cada avance, cada borrador, cada inquietud o duda, fue revisado con el más alto nivel de rigor, detalle y profesionalismo. A su vez, el intercambio de opiniones y las sugerencias de ambos dinamizaron la investigación, dándole un impulso invaluable. Es preciso reconocer que la Dra. Ana Castellani, por el lado de la sociología económica, y el Dr. Marcelo Rougier, por el de la historia económica, fueron algo así como “la combinación perfecta” en la dirección de la presente tesis. Hacia ellos va dirigido mi agradecimiento y mi más sincero y profundo reconocimiento. Además, quisiera reconocer especialmente el apoyo de Ana, no sólo por su aporte profesional sino además por su compromiso ético y humano con este estudiante.

También quiero destacar mi agradecimiento hacia la Dra. Paula Canelo, quien, junto con la co-dirección de Ana Castellani, fue directora de la tesis de maestría que dio lugar al proyecto de doctorado. Asimismo, reconocer los aportes y sugerencias de los historiadores Aníbal Jáuregui y Patricia Berrotarán. De la misma forma, agradecer las observaciones de los profesores Isabella Cosse y Pablo De Marinis, y los compañeros de los talleres de tesis del Programa de Doctorado de FLACSO. También a los

compañeros del Seminario Interinstitucional sobre Problemáticas del Desarrollo (SIProD) y a Martín Stawski quien desinteresadamente me brindó su tesis de doctorado recién defendida y que constituyó un aporte notable respecto de la investigación en torno a la historia del Consejo Económico Nacional. Por supuesto, quedan todos exentos de la responsabilidad sobre los errores u omisiones que esta tesis contenga.

Tampoco puedo dejar de mencionar la excelente predisposición, atención y profesionalismo del personal del Centro de Documentación e Información del Ministerio de Economía y Finanzas de la Nación, Elsa Duffy y el equipo de la biblioteca; así como el personal de la Biblioteca Prebisch y Tornquist del Banco Central de la República Argentina, de la Biblioteca del Congreso, de la Biblioteca Nacional y del Archivo General de la Nación.

La presente tesis, y el tiempo completo que la misma demandó, no hubiera sido posible sin el apoyo financiero del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas a través de la beca de doctorado tipo I 2008-2011 y la tipo II 2011-2013. En este sentido, también se agradece el aporte del Ministerio de Educación de la Nación a través del Programa de Formación y Capacitación para el Sector Educación (PROFOR) que ayudó a financiar el costo del Programa de Doctorado de FLACSO-Argentina entre 2009 y 2010.

Por último, y en cuanto a las deudas emocionales, no puedo dejar de agradecer el acompañamiento y comprensión de mi querida madre Graciela García, mi hija Malena Sowter, luz de mi vida, y mi pareja, Stephanie Langner, quienes apoyaron de forma invaluable este trabajo desde el punto de vista humano y supieron entender (y soportar) mis reiteradas ausencias, especialmente a lo largo del último año.

## ÍNDICE

|                          |          |
|--------------------------|----------|
| <b>INTRODUCCIÓN.....</b> | <b>1</b> |
|--------------------------|----------|

### **PRIMERA PARTE: ELITE PERONISTA, EMPRESARIOS, TRABAJADORES E INSTITUCIONES ECONÓMICAS**

|  |           |
|--|-----------|
| <b>CAPITULO I: Los debates en torno a la intervención económica estatal y el modelo de desarrollo.....</b> | <b>13</b> |
|--|-----------|

|                               |           |
|-------------------------------|-----------|
| <b>I.1. Antecedentes.....</b> | <b>15</b> |
|-------------------------------|-----------|

|  |           |
|--|-----------|
| <b>I.2. El debate de la economía política sobre el desarrollo.....</b> | <b>17</b> |
|--|-----------|

|                                       |    |
|---------------------------------------|----|
| I.2.1. La matriz estructuralista..... | 18 |
|---------------------------------------|----|

|   |    |
|---|----|
| I.2.2. La matriz institucionalista liberal..... | 31 |
|---|----|

|  |    |
|--|----|
| I.2.3. Instituciones y desarrollo económico..... | 38 |
|--|----|

|   |           |
|---|-----------|
| <b>I.3. El debate de la sociología política, la historia y el problema del peronismo.....</b> | <b>43</b> |
|---|-----------|

|   |           |
|---|-----------|
| <b>I.4. El peronismo y el problema del desarrollo reconsiderados.....</b> | <b>50</b> |
|---|-----------|

|  |           |
|--|-----------|
| <b>CAPÍTULO II: Legitimidad de la intervención económica estatal, modelo y modo de desarrollo.....</b> | <b>57</b> |
|--|-----------|

|   |           |
|---|-----------|
| <b>II.1. Una revisión crítica de los aportes recibidos.....</b> | <b>57</b> |
|---|-----------|

|   |           |
|---|-----------|
| <b>II.2. El problema de la legitimidad de la IEE y el modelo de desarrollo.....</b> | <b>69</b> |
|---|-----------|

|  |           |
|--|-----------|
| <b>II.3. Categorías analíticas utilizadas.....</b> | <b>80</b> |
|--|-----------|

|  |    |
|--|----|
| II.3.1. Características de la elite peronista y los actores sociales.... | 86 |
|--|----|

|   |           |
|---|-----------|
| <b>II.4. Estrategia metodológica.....</b> | <b>89</b> |
|---|-----------|

|   |     |
|---|-----|
| <b>CAPÍTULO III: Estado, actores y conflictos sociopolíticos, 1943-1946</b> .....                 | 96  |
| <b>III.1. Evolución de la lógica sociopolítica y la conformación de alianzas, 1930-1943</b> ..... | 96  |
| <b>III.2 El gobierno de facto, 1943-1946</b> .....  | 108 |
| III.2.1. La construcción de apoyos en el mundo del trabajo.....                                   | 112 |
| III.2.2. Sumando al capital: la construcción de apoyos en las filas empresarias.....              | 123 |

|   |     |
|---|-----|
| <b>CAPÍTULO IV: El proyecto peronista y el funcionamiento de las instituciones económicas estatales</b> ..... | 139 |
| <b>IV.1. Proyecto y elite peronista</b> .....   | 139 |
| <b>IV.2. El núcleo programático</b> .....   | 146 |
| <b>IV.3. El núcleo pragmático</b> .....   | 157 |
| <b>IV.4. El proyecto peronista y la lógica sociopolítica conflictiva</b> .....                                | 166 |

**SEGUNDA PARTE: RESPUESTAS INSTITUCIONALES DEL ESTADO PERONISTA FRENTE A LOS CONFLICTOS DERIVADOS DEL CRECIMIENTO INDUSTRIAL**

|  |     |
|--|-----|
| <b>CAPÍTULO V: La institucionalización de la cooperación económica en el gobierno de facto y la economía peronista</b> ..... | 177 |
| <b>V.1. Claves de la participación de los actores sociales previo a 1946</b> ...   | 177 |

|  |            |
|--|------------|
| <b>V.2. Los consejos económicos, la construcción estatal y la calidad de la IEE.....</b> | <b>186</b> |
| V.2.1. El Consejo Nacional de Posguerra y la difícil construcción del consenso.....      | 190        |
| <b>V.3. La economía en la Argentina peronista.....</b>                                   | <b>205</b> |
| V.3.1. Transformaciones estructurales y problemas económicos en la posguerra.....        | 205        |
| V.3.2. La política económica peronista y los actores socioeconómicos.....                | 210        |

**CAPÍTULO VI: De la “participación” a la “colaboración”: la función de los consejos en la economía política peronista 1946-1948.....220**

|  |            |
|--|------------|
| <b>VI.1. Los consejos: la elite peronista y la estructuración estatal de la economía.....</b>    | <b>221</b> |
| <b>VI.2. Autonomía estatal y “colaboración” privada, las relaciones con los empresarios.....</b> | <b>233</b> |
| VI.2.1. El Consejo Económico y Social y el disciplinamiento de los empresarios.....              | 239        |
| <b>VI.3. La “participación obrera” y la legitimación de un modelo económico.....</b>             | <b>248</b> |

**CAPÍTULO VII: La cooperación económica y la reorientación de la IEE: problemas económicos, conflictos y consensos, 1949-1952.....265**

|   |            |
|---|------------|
| <b>VII.1. Primeros problemas y reorientación de la IEE (1949-52).....</b> | <b>265</b> |
| VII.1.1. Nuevos desafíos, nuevo equipo económico.....                     | 272        |

|  |            |
|--|------------|
| <b>VII.2. Reorientación de la IEE y cambios en el esquema de la cooperación económica.....</b> | <b>276</b> |
| <b>VII. 3. La comunidad organizada y los empresarios.....</b>                                  | <b>288</b> |
| <b>VII. 4. “Subordinación y valor”: el repliegue defensivo de los trabajadores.....</b>        | <b>296</b> |

|   |            |
|---|------------|
| <b>CAPÍTULO VIII: Interacciones Estado-empresarios-trabajadores: el caso de la Comisión Nacional de Precios y Salarios.....</b> | <b>305</b> |
| <b>VIII.1. Antecedentes y contexto.....</b>   | <b>305</b> |
| <b>VIII.2. La subcomisión para el Equilibrio de Precios y Salarios del CEN.....</b>   | <b>309</b> |
| <b>VIII.3. Equilibrio económico y participación en la comunidad organizada.....</b>   | <b>343</b> |

|  |            |
|--|------------|
| <b>CAPÍTULO IX: ¿De la “colaboración” a la “participación” otra vez? La reorganización de la cooperación económica, 1953-1955.....</b> | <b>349</b> |
| <b>IX.1. Profundización de la reorientación económica y vuelta al crecimiento, 1953-1955.....</b>                                      | <b>349</b> |
| IX.1.1. Nuevos cambios en el gabinete económico.....   | 354        |
| <b>IX.2. La “comunidad organizada” en acción y la legitimación de la IEE.....</b>  | <b>356</b> |
| IX.2.1. ¿De la participación al cogobierno? .....  | 363        |
| IX.2.2. La productividad como solución económica y sociopolítica.....  | 369        |
| <b>IX.3. La ponderación de la participación empresarial.....</b>   | <b>373</b> |
| <b>IX.4. Conflictos en el campo laboral.....</b>   | <b>383</b> |

|  |     |
|--|-----|
| <b>CAPÍTULO X: El caso de la Comisión Económica Consultiva y el Congreso Nacional de la Productividad y Bienestar Social</b> ..... | 395 |
| <b>X.1. La Comisión Económica Consultiva y la “batalla” de los precios de 1953</b> .....   | 395 |
| <b>X.2. La experiencia del Congreso Nacional de la Productividad y el Bienestar Social</b> .....                                   | 414 |
| X.2.1. El problema de la productividad y el <i>modus operandi</i> de la elite peronista.....                                       | 416 |
| X.2.2. Posiciones de los actores y alcance del Congreso.....   | 419 |
| X.2.3. Difusión, organización y dinámica del Congreso.....   | 427 |
| X.2.4. El desarrollo del Congreso, interacciones y resultados.....   | 432 |
| X.2.5. Hacia otra caracterización del Congreso.....  | 436 |
| <b>CONCLUSIONES</b> .....  | 439 |
| <i>Interacciones e IEE, instituciones y desarrollo</i> .....   | 452 |
| <i>Una interpretación alternativa del desarrollo argentino</i> .....   | 460 |
| <b>BIBLIOGRAFÍA Y FUENTES</b> .....  | 466 |
| <b>ANEXOS</b> .....  | 492 |

## Índice de cuadros

|  |     |
|--|-----|
| Cuadro V.1. Reservas, balanza comercial e inflación al consumidor 1946-1955.....                       | 207 |
| Cuadro V.2: Producto Bruto Interno por sectores económicos 1939-1954 en porcentajes.....               | 208 |
| Cuadro V.3.: Distribución del ingreso neto interno en porcentajes.....                                 | 216 |
| Cuadro V.4. Índice de los salarios industriales, costo de vida e inflación, 1945-1955. ....            | 216 |
| Cuadro V.5: Índice de la razón entre los términos de intercambio internos y externos 1945-1955.....    | 217 |
| Cuadro VI.1. Afiliación sindical entre 1945 y 1950.....  | 252 |
| Cuadro VI.2. Huelgas en la Capital Federal entre 1943 y 1954.....                                      | 252 |
| Cuadro VII.1: Índice de la razón entre términos de intercambio internos-externos 1949-52.....          | 266 |
| Cuadro VII.2. Reservas, balanza comercial e inflación al consumidor 1949-1952.....                     | 269 |
| Cuadro VII.3. Índice de salarios industriales y costo de vida, 1949-1952.....                          | 271 |
| Cuadro IX.1. Exportaciones, importaciones, balanza comercial y términos del intercambio 1952-1955..... | 350 |
| Cuadro IX.2. Evolución del grado de motorización y de producción por obrero en la industria.....       | 353 |
| Cuadro IX.3. Índice de los salarios industriales y costo de vida, 1952-1955.....                       | 354 |

## **Abreviaturas**

AAPIC: Asociación Argentina de la Producción, la Industria y el Comercio.

ANP: Acuerdo Nacional de Productividad.

CAIM: Cámara Argentina de Industrias Metalúrgicas.

CAN: Consejo Agrario Nacional.

CAPIC: Confederación Argentina de la Producción, la Industria y el Comercio.

CARBAP: Confederación de Asociaciones Rurales de Buenos Aires y La Pampa.

CEA: Confederación Económica Argentina.

CEC: Comisión Económica Consultiva.

CEN: Consejo Económico Nacional.

CEPAL: Comisión Económica para América Latina.

CES: Consejo Económico y Social.

CGC: Confederación General del Comercio.

CGE: Confederación General Económica.

CGI: Congreso General de la Industria.

CGP: Confederación General de la Producción.

CGT: Confederación General del Trabajo.

CNP: Consejo Nacional de Posguerra.

CNPBS: Congreso Nacional de la Productividad y el Bienestar Social.

CORT: Primer Congreso de Organización y Relaciones del Trabajo.

FAA: Federación Agraria Argentina.

IEE: Intervención económica estatal.

ISI: Industrialización por sustitución de importaciones.

MD: Modelo de desarrollo.

MD-ISI: Modelo de desarrollo de industrialización por sustitución de importaciones.

OCE: Organismos para la cooperación económica.

PPQ: Primer Plan Quinquenal.

SGM Segunda Guerra Mundial.

SIC: Secretaría de Industria y Comercio.

SPQ: Segundo Plan Quinquenal.

SRA: Sociedad Rural Argentina.

STP: Secretaría de Trabajo y Previsión.

UIA: Unión Industrial Argentina.

## INTRODUCCIÓN

*“No puede haber independencia económica sin un cambio de orientación en el gobierno de la economía, y no podrá llevarse a la práctica la independencia económica sin una nueva estructuración de la economía de la Nación. Cuando se cambian los sistemas, es necesario cambiar las organizaciones y las formas de ejecución. Por eso, la economía debe sufrir una transformación” (7 de marzo, Perón ([1947] 1997: 73-83).*

*“El estado permanente no es la revolución; el estado permanente es el equilibrio, que hay que alcanzar mediante una evolución equilibrada de todos los factores que juegan en la vida nacional, sean del orden político, del orden social o del orden económico” (14 de enero, Perón ([1953] 2000: 31-46)<sup>1</sup>.*

En la profusa bibliografía que estudió el fenómeno peronista existe consenso en que uno de los legados que esta experiencia arrojó y que mejor sobrevivió fue el de la incorporación social, política y económica de los trabajadores en la vida de la Nación; y ello como correlato de la ampliación en la participación de los sectores populares en dichas esferas. Sin duda, ello marcaría en gran medida el pulso de la historia de la Argentina en adelante. La intención de la presente tesis es demostrar que junto con este legado, existió otro, tan importante como las relaciones entre el Estado y el movimiento obrero: una determinada lógica de interacción (conflictiva) entre el Estado, los empresarios y los trabajadores, la cual afectó la legitimidad de la intervención económica estatal (en adelante IEE) y su capacidad para apuntalar el modelo de desarrollo de industrialización por sustitución de importaciones (en adelante MD-ISI).

Partiendo de la base que la IEE, su formulación, implementación y capacidad para orientar un determinado modelo de desarrollo (MD) ha sido objeto de controversias, debates y pujas de poder por los distintos actores afectados por la misma, uno de los principales problemas analíticos a resolver pasa por desentrañar la vinculación compleja entre la estrategia económica y sociopolítica desplegada por Estado y las acciones y reacciones de los distintos actores socioeconómicos. El estudio de los conflictos e interacciones en torno a la génesis de la industrialización sustitutiva como proyecto deliberado de una elite político-estatal permite

---

<sup>1</sup> Ambas citas son fragmentos de discursos de Perón ante delegados de la CGT en el Teatro Colón.

comprender bajo una perspectiva renovada algunos de los condicionantes sociopolíticos del MD-ISI.

El período 1946-1955 constituyó una etapa clave en la historia argentina, ya que en él se sentaron las bases para generar importantes modificaciones en el MD vigente, en un contexto determinado por un alto nivel de polarización sociopolítica y participación popular. Así, el problema de investigación surge de la pregunta acerca de cómo la IEE, y la posibilidad de que ésta logre éxito en el impulso de la industrialización, estuvo afectada por las acciones, reacciones e interacciones entre los actores estatales y socioeconómicos (empresarios y trabajadores).

En el contexto del fin de la Segunda Guerra Mundial –sin duda una de las coyunturas históricas más importantes del siglo XX– hubo en la Argentina un consenso social considerable respecto de que toda la industria generada hasta el momento merecía seguir existiendo. Pero restaba determinar hasta qué punto, a través de qué instrumentos, con qué recursos y qué actores la impulsarían. Estas decisiones fueron marcando verdaderas disyuntivas sobre las que se exacerbaban los conflictos sociopolíticos que dividían a la sociedad argentina en aquel momento.

En el proceso, se trazaron los contornos sociopolíticos específicos que afectarían al desarrollo nacional por el resto del siglo, pues, como se sabe, fue en esta etapa en donde se conformaron las principales alianzas sociales que contribuirían a explicar la dinámica del conflicto en torno a la IEE durante el resto de la ISI. Aquella coyuntura histórica exigió respuestas a dos preguntas clave: ¿qué tipo de desarrollo? y ¿cómo impulsarlo, a través de qué políticas? Si la primera alude al MD, la segunda, hace referencia, entre otras cosas, a las especificidades de la IEE.

Tocó al peronismo dar respuesta a estos interrogantes, convirtiendo a la crítica posguerra en un parte aguas tanto a nivel social y político como económico. En gran medida, su proyecto –básicamente consistente en democracia electoral y apoyo al capital nacional– buscó promover el crecimiento industrial más allá de los impulsos esporádicos que esta pudiera tener por obra de las restricciones externas, tal como venía sucediendo

desde la década de 1930. Tal vez, el concepto que mejor resume este proyecto sea el de la (re)organización, de la sociedad, de la política y, sobre todo, de la economía, a través de lo cual se proponía generar un proceso de decidido crecimiento (“grandeza de la Nación”) bajo un inquebrantable, y nuevo, orden social (“armonía social”). A través del Estado, y de su principal herramienta, la IEE, se lograrían los objetivos de autorrealización de la sociedad (“pueblo feliz”).

Más allá de la voluntad y capacidad real de “transformación estructural” de esta experiencia histórica, lo que es indudable es que la misma representó un quiebre, precisamente porque en el proceso de reorganización, aunque sin romper con las estructuras económicas, políticas y sociales vigentes, todos los actores vieron fuertemente modificados sus lugares dentro de la sociedad, tanto a nivel material como simbólico. Fue este uno de los ejes principales sobre los que se desarrolló la lógica del conflicto que determinó los lineamientos sobre los que se conformarían las coaliciones sociales, determinando en gran medida la dinámica sociopolítica y económica de la ISI.

Más aún, dicho quiebre adquirió dimensiones monumentales, y permanentes, en la medida que sobre él se construyeron las bases de la estructura estatal moderna. En efecto, el despliegue de un proyecto político que se proponía apuntalar un modelo basado en el crecimiento con inclusión social, a la vez que preservar por sobre todas las cosas el orden social, necesitaba, ante todo, de un Estado fuerte, autónomo y con la capacidad de generar una IEE efectiva. De ahí que la primera tarea que se propusiera el líder peronista fuera “reorganizarlo”, es decir, transformarlo en una herramienta efectiva para el cumplimiento de los objetivos del propio proyecto político.

Al identificar a este proyecto con los “verdaderos objetivos nacionales”, quedó planteado un problema que afectaría la lógica sociopolítica en torno a la ISI: mientras la IEE debía resolver los problemas económicos y apuntalar el modelo económico propuesto, tanto la acción estatal en general como la misma política económica quedaron montadas

sobre otra disyuntiva, no resuelta: la política, que enfrentaba de forma cada vez más tajante un “nosotros” y un “ellos” como dos polos irreconciliables.

Ahora bien, los estudiosos se han encargado de dejar bien en claro lo hondo que caló en la sociedad argentina la división política en torno a Perón y las consecuencias de ello sobre el sistema político. Sin embargo, todavía es poco lo que se sabe, al menos a través de estudios empíricos, acerca de la manera en que dichos quiebres y divisiones afectaron la IEE y las posibilidades de construir una ISI capaz de sostener y, por tanto, lograr sus objetivos en el tiempo. Como forma de abordar esta cuestión, es preciso destacar, primero, la forma en que se construyó la autonomía estatal y, segundo, la manera en que las acciones y reacciones de los actores socioeconómicos afectaron e influyeron en la IEE y sobre sus resultados efectivos. Esto pone en primer plano una problemática que aún no ha sido explorada en todas sus dimensiones: la legitimidad de la IEE y del modelo de desarrollo.

La vinculación entre la efectividad de la IEE y los distintos apoyos que ésta pudiera suscitar fue un capítulo destacado, aunque poco estudiado, de la lógica con la que el Estado peronista intervino en la economía. Sin embargo, gran parte de la estructura burocrática pública se orientó a tal fin: a generar consensos y apoyos entre los actores afectados por la IEE y cuya “colaboración” se consideraba clave a fin de obtener resultados óptimos. De esta manera, la elite peronista procuró establecer una estrecha vinculación entre la construcción de consenso en torno a la IEE y su capacidad de alcanzar los objetivos propuestos. Es este proceso el que esta tesis se propone desentrañar.

No obstante, la elite peronista no fue enteramente original en este aspecto, aunque sí le imprimió características propias. De hecho, continuó con una práctica heredada de la década de 1930 y que durante el gobierno de facto había tenido un renovado impulso: la idea de “participación” de los actores socioeconómicos en el Estado. La misma, hace referencia a la creación de espacios institucionales dentro del aparato estatal, en especial en el área económica, en donde los actores afectados por la IEE tienen la capacidad de hacerse escuchar, informarse o proponer políticas. El

despliegue de organismos para la cooperación económica (en adelante OCE), si bien estuvieron principalmente orientados a lograr una mayor efectividad en la IEE, apelando, entre otras cosas, a la “experiencia” de los actores, también apuntaron a lograr el consenso y la aquiescencia de esos mismos actores en torno a la pauta de intervención económica, e indirectamente constituían un apoyo al gobierno que tomaba esas decisiones. El recurso de la cooperación económica no dejaría de ser utilizado por la elite peronista y se convirtió en parte del paisaje institucional del Estado, ya desde 1944 con el Consejo Nacional de Posguerra (CNP).

El estudio de las interacciones en los OCE permite rediscutir múltiples aspectos de la IEE peronista y de la ISI misma. Llama poderosamente la atención el hecho de que en la discusión acerca del “fracaso” del desarrollo argentino escasamente se pregunte acerca de la legitimidad del modelo ISI y de la IEE que lo apuntalaría. Por el contrario, en la literatura predomina más bien una explicación que privilegia ya sea la dificultad de una clase o grupo social para imponer su dominación hegemónica, o bien la incapacidad “intrínseca” del Estado para poder apuntalar un crecimiento económico “genuino”.

Frente a algunas de estas visiones, esta tesis sostiene que la posibilidad de encauzar democrática e institucionalmente la dinámica sociopolítica de la ISI, requería de un mínimo consenso o compromiso entre los actores de manera que los conflictos generados a raíz del proceso de transformación económica no generaran una inestabilidad tal que atentara contra la posibilidad de sostener una IEE capaz de cumplir objetivos en el largo plazo. La capacidad del Estado para alinear de manera virtuosa las orientaciones de los actores socioeconómicos con la IEE –tanto a través de incentivos negativos como positivos– no hace otra cosa que poner en primer plano el problema de las instituciones, y en particular la legitimidad de la IEE y del MD-ISI.

En este sentido, se parte de la base de que el proceso de transformación social y económica que impone una ISI cualquiera, necesita, por un lado, de la construcción de un espacio de intereses comunes que

permitan sostener el esfuerzo que aquella demanda en el largo plazo, y, por otro lado, de la institucionalización de las relaciones socioeconómicas y del establecimiento de canales de vinculación entre el Estado y los actores afectados. Precisamente, esta tesis analizará en profundidad un aspecto antes no estudiado y que se relaciona con las dimensiones de la legitimidad de la IEE y la ISI: los avatares de la elite peronista en su estrategia para aplicar una IEE capaz de resolver los problemas económicos y apuntalar la industria, al tiempo que sostener el consenso entre empresarios y trabajadores.

Asimismo, el estudio de los OCE habilita a penetrar en un aspecto igualmente casi inexplorado: la trama fina de las interacciones entre los actores estatales y socioeconómicos. En estos espacios se ponen de relieve las cosmovisiones, experiencias y marcos de referencia de la acción, lo cual habilita a comprender con un importante nivel de profundidad la manera en que se fueron delineando las coaliciones sociopolíticas. A su vez, permite dar cuenta de la relación de todo esto con determinados aspectos de la IEE, cuyos resultados afectaron, de manera recíproca, aquellas experiencias y mundos de la vida, ya sea transformando o reafirmando las propias visiones y (pre)juicios.

El estudio de las interacciones no sólo ayuda a entender el resultado de la IEE y aquello que “estaba en juego”, sino también el proceso que la misma implicó. En este sentido, se analiza cómo la construcción y el mantenimiento del poder por parte de la elite peronista llevó a establecer determinadas relaciones con los actores socioeconómicos, en cuyo proceso se daban las interacciones que terminaron afectando la calidad de la IEE y sus capacidades.

En general, gran parte de la bibliografía se ha enfocado en verificar cómo la existencia de determinados intereses antagónicos en el seno de la sociedad hicieron imposible la coalición peronista y ello se considera suficiente para explicar el derrotero sociopolítico conflictivo de la ISI, dando lugar a un “juego imposible”, alimentando un “péndulo cívico-militar” o generando un “empate social”. Sin embargo, en esta tesis se argumenta que la ISI difícilmente podría tener algún éxito si no se

aseguraban mínimas bases sociopolíticas estables con la capacidad de institucionalizar legítimamente el conflicto y generar un consenso mínimo entre los actores del capital y del trabajo en torno al sostenimiento mismo de la industrialización y la manera de resolver sus principales problemas. Sin esta plataforma, la IEE y las instituciones económicas pendularían sin poder plantearse objetivos estables y formas de intervención estables, coherentes, racionales y de calidad.

La presente tesis busca contribuir a la comprensión de las condiciones de sustentabilidad sociopolítica de un MD que se proponía introducir cambios sustantivos en la organización económica. Para dar cuenta de ello, se aborda la dimensión sociopolítica de la IEE peronista y la trama de las interacciones entre el Estado, los empresarios y los trabajadores tejidas a propósito de su formulación e implementación. El foco está puesto en el análisis de las estrategias e iniciativas de la elite peronista –y de las interacciones trabadas con los actores durante ese proceso– orientadas a: 1) lograr la efectividad de la IEE para resolver problemas económicos y desplegar exitosamente su proyecto político; y 2) dotar de legitimidad tanto al modelo económico propuesto como a la IEE específica que lo apuntalaría<sup>2</sup>. En este marco general, los objetivos específicos de esta tesis consisten en:

1. Analizar el proyecto peronista, en especial aquellos aspectos que hacen al MD, el lugar que le sería asignado a cada actor, la concepción del conflicto social y la estrategia para resolverlo y promover el consenso entre los distintos actores. También, se abordarán los principales aspectos que hacían a la formulación (planes) e implementación (decisiones concretas) de la IEE.

2. Describir y caracterizar tanto el *modus operandi* como los argumentos y pretensiones de legitimidad de la elite peronista en relación a la IEE y en sus interacciones con los actores socioeconómicos, identificando

---

<sup>2</sup> Vale la pena aclarar que esta tesis no aborda el “problema” del “populismo” en la relación Estado, actores socioeconómicos y MD, sino que el enfoque se centra más bien en la reconstrucción histórica de las interacciones y sus orientaciones respecto de la IEE y el MD-ISI. Por otra parte, son varios los autores que han señalado el carácter polisémico y ambiguo del concepto “populismo” (Viguera, 1993; Mackinnon y Petrone, 1998)

los principales ejes de acuerdo-conflicto y poniendo de relieve la retroalimentación entre la intervención estatal y las demandas de los actores.

3. Analizar el rol y la dinámica de los OCE peronistas: Consejo Nacional de Posguerra, Consejo Económico y Social, Consejo Económico Nacional, Comisión Nacional de Cooperación Económica, Comisión Nacional de Precios y Salarios, Comisión Económica Consultiva, Congreso de la Productividad y Bienestar Social. Observar cómo estos organismos e iniciativas se vincularon y afectaron la IEE. Específicamente, se busca reconstruir el accionar de los OCE y de las interacciones que tuvieron lugar en su seno, mostrando hasta qué punto, cómo y bajo qué circunstancias los empresarios y los trabajadores pudieron o no de introducir modificaciones en el proyecto, los planes y la IEE.

4. Establecer bajo qué lógicas los actores estatales y socioeconómicos interaccionaron e intervinieron en el debate público, y estudiar en qué medida sus posiciones y acciones afectaron la legitimidad de la IEE y del MD-ISI.

La elite peronista desarrolló un conjunto de instrumentos y pautas novedosas y singulares de intervención económica e intentó legitimarlas de una determinada manera. Esta tesis se propone estudiar esas políticas y el proceso de cómo se formularon, implementaron y legitimaron, poniendo el foco en las interacciones trabadas con los actores, pues la hipótesis es que allí residen ciertas claves para entender parte del derrotero de la IEE, su efectividad en el corto plazo y sustentabilidad en el largo plazo.

El argumento central sostiene que la forma en que el Estado intervino en la economía, y las relaciones e interacciones que se establecieron con empresarios y trabajadores, influyeron tanto en la efectividad de la IEE como en su legitimidad. A su vez, esta última implicó un proceso sociopolítico y económico profundo que afectó el largo plazo debido al impacto que tuvo sobre la construcción y consecución del modelo ISI.

Para organizar la exposición de argumentos y evidencias esta tesis se divide en dos partes y diez capítulos. En la primera parte, se abordan las discusiones teóricas, se definen las principales dimensiones, categorías y

metodología de análisis y se establece la emergencia de las lógicas de interacción conflictiva entre las alianzas sociopolíticas en la primera mitad de la década de 1940, teniendo en cuenta los antecedentes de la década anterior.

En el primer capítulo se introducen los principales debates en torno a las relaciones entre los actores socioeconómicos, el MD, el Estado y la IEE. Se discuten las distintas visiones de quienes estudiaron diversos aspectos que hacen a la problemática de esta tesis. Asimismo, se muestra la evolución del debate, los cambios en los supuestos y la persistencia de ciertas imágenes en función de los propios debates teóricos y del avance de los estudios empíricos.

En el segundo capítulo se realiza una revisión crítica de los aportes de estas visiones y se desarrollan las principales dimensiones de análisis: la legitimidad de la IEE y del MD, las cuales apuntan a contribuir al avance del conocimiento de este período histórico y de la sociedad argentina en general, planteando nuevos interrogantes y ponderando fuentes antes desestimadas, como los OCE. En función de ello, se explicitan las principales categorías analíticas estudiadas y la estrategia metodológica seguida.

En el tercero se reconstruye el crítico período 1943-46 para lo cual se pone el foco en la evolución del proceso sociopolítico a través del cual se fueron conformando dos coaliciones sociopolíticas en torno a la aceptación o rechazo a Perón. Se retoman algunas de las principales lógicas del conflicto sociopolítico en torno a la IEE desde la década de 1930, se analiza en detalle la forma que asumió la construcción de la autonomía estatal durante el gobierno militar y las vinculaciones con los actores empresarios y trabajadores.

En el capítulo cuatro se profundiza la dimensión económica del proyecto peronista. A su vez, se propone una distinción entre sus aspectos programáticos y pragmáticos, lo cual se considera útil tanto para la discusión acerca del carácter “transformador” o no de esta experiencia histórica como para abordar aquellos aspectos que hacen a la continuidad y

cambio en cuanto a la forma de implementar ciertas políticas y su contenido. De esta manera, se esboza el *modus operandi* de la IEE peronista que luego sería aplicado a lo largo del período y que en gran medida determinó tanto las interacciones con los actores socioeconómicos como la trayectoria de los OCE.

La segunda parte aborda la reconstrucción de los OCE peronistas, los cuales apuntarían a generar apoyos y consensos entre los actores socioeconómicos a la vez que resolver conflictos y formular respuestas a los problemas derivados del MD-ISI. Entre el capítulo cinco y el diez se reconstruyen desde los antecedentes de la cooperación económica de la década de 1930, pasando por los organismos creados a tal fin por el gobierno de facto, hasta las últimas iniciativas de la elite peronista en 1955. A través del estudio de los OCE se observan los esfuerzos de la elite peronista por sostener un determinado “equilibrio” sociopolítico y económico como forma de construir su propia alianza de gobierno y desplegar la política económica. En esta trayectoria, se pueden observar de manera privilegiada los esfuerzos por legitimar determinado modelo económico y la forma de aplicar la IEE.

En el capítulo cinco se abordan los antecedentes y las claves de la cooperación económica de los actores empresarios y trabajadores con el Estado antes de la llegada del peronismo al poder. También se estudia la experiencia del Consejo Nacional de Posguerra como instrumento al servicio del proyecto peronista y como herramienta para construir consenso en torno al rumbo a tomar una vez finalizada la Segunda Guerra Mundial. Asimismo, se caracterizan las principales transformaciones económico-estructurales en aquellos años y los lineamientos de la IEE peronista, en especial aquellos relacionados a los actores socioeconómicos, como la política de ingresos.

El capítulo seis estudia la dinámica de los OCE en el período 1946-48, signado por una fuerte expansión económica y por una lógica en la IEE que exigía la “colaboración”, más que la “participación” de los actores. El capítulo siete, aborda la etapa de redefinición política y reorientación de la IEE entre 1949 y 1952 y los cambios en el esquema de la cooperación

económica. Se argumenta que si bien se aplicó una política económica de corte ortodoxo, se hizo bajo modalidades heterodoxas de intervención económica y ello estaría en la base del sostenimiento de la alianza sociopolítica peronista y del exitoso desempeño de la política de estabilización en el corto plazo.

En el capítulo ocho se estudia un caso particular de la IEE peronista y de la cooperación económica: la Comisión Nacional de Precios y Salarios. El valioso fondo documental constituido por la transcripción taquigráfica de las discusiones allí suscitadas permite graficar la nueva estrategia económica y sociopolítica y profundizar, de una forma no abordada antes, las interacciones entre los actores socioeconómicos y estatales.

El capítulo nueve analiza la definitiva reorientación política y económica del gobierno peronista a partir de 1953. A su vez, estudia el intento por estabilizar la participación de los actores del capital y del trabajo en la “comunidad organizada” como forma de lograr el “equilibrio” sociopolítico y económico que permitiría la “consolidación” del modelo económico peronista. El capítulo diez, estudia dos casos que permiten poner de relieve la nueva dinámica de la IEE: la Comisión Económica y Consultiva y el Congreso Nacional de la Productividad y Bienestar Social.

En las conclusiones se condensan los principales hallazgos de esta tesis y se explicita y se pone de relieve los factores que jugaron en la IEE, los cuales a su vez afectaron la dinámica de las interacciones público-privadas y generaron consecuencias sobre la legitimidad del MD-ISI. También se rediscuten algunas de las visiones teóricas vigentes en relación al problema de la hegemonía, las instituciones y el desarrollo. Finalmente se ensaya una interpretación acerca de la trayectoria del modelo de desarrollo argentino en el largo plazo y se formulan nuevos interrogantes a fin de orientar futuras investigaciones.

**PRIMERA PARTE: ELITE PERONISTA, EMPRESARIOS,  
TRABAJADORES E INSTITUCIONES ECONÓMICAS**

## **CAPITULO I: Los debates en torno a la intervención económica estatal y el modelo de desarrollo**

La historia argentina es en gran medida la de su desarrollo socioeconómico, y, más precisamente, la del conflicto en torno al mismo. El estudio de este proceso ha recibido una gran cantidad de aportes desde diferentes enfoques, pero si hay algo que los mismos comparten es la necesidad de explicar la trayectoria económica y sociopolítica caracterizada a menudo como “cíclica”, “conflictiva”, “errática” u “oscilante”.

Desde sus inicios, la discusión sobre el desarrollo argentino estuvo signada, implícita o explícitamente, por el rol que los actores debían cumplir en ese proceso. Tal vez a causa de ello es que el debate siempre tuvo una fuerte dimensión política. Por ello, la pregunta que dominó gran parte de los debates giró mayormente en torno a quién sería el sujeto histórico más apto para llevar a cabo el proceso de desarrollo. Las respuestas ensayadas fueron varias: terratenientes, industriales, el Estado, la clase obrera.

Un eje fundamental en estas discusiones estuvo dado por el establecimiento de una relación bastante directa entre los “modelos de desarrollo” y los actores socioeconómicos que los impulsan. Es decir, en tanto se suponía que había una “evolución” desde un sistema agropecuario-tradicional a uno industrial-moderno, debía haber, paralelamente, una cierta correspondencia con determinado tipo de actores que lideraban dicho proceso. Así, la discusión en torno al desarrollo durante la mayor parte del siglo XX estuvo dominada por las bondades del modo agroexportador<sup>3</sup> vs. industrial y el rol dinámico o no que deberían cumplir el Estado y los actores empresariales. De esta manera, se puede sostener la hipótesis de que la mayor parte de la bibliografía sobre el desarrollo producida a lo largo del siglo pasado puede entenderse a partir de cómo se conceptualizó el rol de los distintos actores y en particular el del Estado.

No está de más tomar nota que, en gran medida, la explicación del subdesarrollo con frecuencia buscó en el pasado lo que estuvo mal, para

---

<sup>3</sup> En esta tesis se recupera la distinción realizada por Roig (2008) entre modelo de desarrollo (como conjunto de ideas y proyectos) y modo de desarrollo (como estructura económica y social vigente). En el Capítulo II.3. se profundizará sobre esta distinción.

luego distribuir responsabilidades. Así, muchas veces los mismos autores han quedado envueltos en las diatribas de los actores, asumiendo incluso sus propios discursos. Por ello, durante largo tiempo, en la historiografía tuvo preeminencia el debate político ideológico, y no “meramente académico” u orientado hacia la resolución de problemas. Como se verá, en un contexto altamente politizado y polarizado, los actores (incluyendo muchas veces a los estudiosos) tendían a percibir que lo que estaba en juego era mucho más que un debate “científico-académico”, sino una discusión acerca del “modelo de país” y los actores “necesarios” para concretarlo.

En el caso argentino se pudo constatar fácilmente, y en general hay acuerdo entre los investigadores, en que el proceso de transformación provocado por la industrialización generó grandes conflictos entre los actores sociales y entre éstos y el Estado. Sin embargo, no hay consenso acerca de las causas que alimentaron dichos conflictos y sus consecuencias concretas sobre las políticas estatales, los organismos del Estado, las características del mercado, la incorporación de tecnología, la inserción económica internacional y el desarrollo económico general del país.

En tanto el debate acerca de las causas que marcaron el derrotero del desarrollo argentino estuvo signado por la controversia acerca de cuáles serían los actores “necesarios” y cuáles los que lo habrían “limitado”; muchos analistas se abocaron a estudiar de qué forma las actitudes y valores de distintos tipos de actores, enmarcados en distintas estructuras socioeconómicas (campo-ciudad, agro-industria), determinaron sus comportamientos y, especialmente, sus acciones orientadas hacia el Estado en demanda de políticas económicas acorde a sus valores e intereses. Ello estableció un *esquema de inteligibilidad*, a partir del cual se analizaron los determinantes del desarrollo económico: según qué tipo de actor demandara determinado patrón de intervención económica estatal, ello derivaría en el fracaso o en el éxito del modelo de desarrollo.

Partiendo de estas premisas, esta tesis considera que gran parte de la producción bibliográfica durante el siglo XX puede entenderse a partir de dos grandes matrices interpretativas. En primer lugar, una perspectiva postula que el tipo de desarrollo “trunco” generado en este período se

explica por una vinculación entre el orden social, en particular la cuestión de la hegemonía dentro de la sociedad, y la estructura económica. A falta de un mejor nombre, y de ser poco originales, denominaremos esta perspectiva “estructuralista”<sup>4</sup>. En segundo lugar, la otra interpretación, que llamaremos “institucionalista liberal”, buscó la clave del “fracaso” argentino en la supuesta ineficiencia, inexistencia o falta de respeto a las instituciones, en especial la del mercado.

Sin embargo, el problema de la relación entre los actores sociales y el desarrollo no se agota en estas dos perspectivas, que, a pesar de sus diferencias, forman parte de una producción académica más bien centrada en aspectos de economía política, cuya temática principal ha sido la industrialización. Desde otro abordaje disciplinario, más ligado a la sociología, también se consideró el problema de los actores sociales y su vinculación con la problemática del cambio estructural. En especial desde la sociología política se puso al fenómeno peronista como la cuestión crucial para la sociedad argentina y su “transición” hacia una sociedad “moderna” e “industrial”. Desde allí, se hicieron aportes paralelos que aunque vinculados con el tema del desarrollo, tomaron un camino de indagación diferente.

Por último, deben señalarse las producciones académicas más recientes que han rediscutido tanto el problema del peronismo como algunos de los núcleos duros legados por tradiciones previas respecto del desarrollo y su vinculación con los actores sociales. En lo que sigue, y luego de una breve revisión de los antecedentes previos a la Segunda Guerra Mundial, se traza un itinerario en donde se analiza, en primer lugar, el debate en torno a la economía política, en donde se distinguen dos tradiciones: estructuralistas e institucionalistas liberales; en segundo lugar, se abordan las discusiones en torno al fenómeno sociopolítico del siglo XX: el peronismo; en tercer lugar, se revisan algunos de los avances recientes más importantes para nuestro problema de investigación.

## **I.1. Antecedentes**

---

<sup>4</sup> Como se verá el término “estructuralismo” incluye a la corriente conformada por el estructuralismo latinoamericano, aunque en esta tesis estas etiquetas no son idénticas.

Ya en el siglo XIX la problemática del “progreso” fue planteada por las elites gobernantes, y sus intelectuales orgánicos, como la superación de una situación de atraso que era necesario enterrar. Así, la posibilidad de avanzar en el sentido que lo habían hecho las naciones “civilizadas” implicaba la superación de un pasado, un legado, que estaría definido – según la clásica formulación sarmientina–, por la “barbarie”<sup>5</sup>. Ello implicaba la existencia de determinados actores que propenderían el desarrollo, mientras que otros lo retrasarían. Esta potente imagen se mantendría aún en perspectivas que renegaron de este diagnóstico.

El período 1880-1930 se revela como una etapa en donde existió un notable consenso en torno al modelo de desarrollo económico y, por lo tanto, sobre la pauta de intervención económica del Estado. De todas maneras, durante la etapa de auge del modelo agroexportador existieron algunas voces disonantes que bregaban por modificaciones parciales al mismo<sup>6</sup>. Pero no fue sino hasta la crisis de 1930 que dichas voces encontraron eco. En rigor, ya en la primera posguerra había comenzado a discutirse los límites de este modelo. Por ejemplo, Alejandro Bunge y su grupo, nucleados en la *Revista de Economía Argentina*, había comenzado a cuestionar la vulnerabilidad de la economía agroexportadora y argumentó en favor del desarrollo industrial (Belini, 2006). Desde 1930 comenzó a problematizarse más asiduamente el perfil productivo del país, las limitaciones del modelo vigente y el rol negativo de la elite agropecuaria y sus vinculaciones con Gran Bretaña (Korol y Sábato, [1990] 1997).

Por supuesto que el debate acerca del modelo de desarrollo no se dio en el vacío. Por el contrario, las distintas perspectivas tendieron a reflejar el progresivo contexto de polarización sociopolítica, en especial desde la

---

<sup>5</sup> Svampa (2006) argumenta que la idea de “civilización y barbarie” es una “fórmula” que, bajo distintas formas y mutaciones en cada período histórico, permite englobar y comprender la continuidad de un antagonismo que abarca y contiene las distintas oposiciones: unitarios-federales, capital-interior, causa-régimen, peronismo-antiperonismo, pueblo-oligarquía. La autora analiza los ámbitos culturales y políticos y no la esfera económica o el impacto de tales antagonismos en la esfera económica.

<sup>6</sup> Por ejemplo, los debates en torno al nivel “adecuado” de barreras aduaneras y el mayor o menor espacio que tendrían las actividades industriales. Al respecto ver el estudio clásico de Chiamonte ([1971] 1986). En relación a la discusión acerca de los efectos de los aranceles sobre el desarrollo económico ver el debate entre Hora (2000 y 2001a) y Schvarzer (2001 y 1998) y el estudio de Díaz Alejandro ([1970]1975).

década de 1940. En las décadas posteriores, muchas visiones hurgaron en la historia buscando responsabilidades y antecedentes que explicaran un presente marcado por lo que se suponía un conflicto entre un pasado tradicional y un futuro de modernización.

Esta breve introducción histórica ayuda a poner de relieve que el debate acerca del desarrollo argentino estuvo atravesado desde un comienzo por una ardua discusión político ideológica cuyo núcleo fue el rol que los actores sociales debían cumplir y, más precisamente, aquellos que debían liderar el proceso de cambio. Hacia mediados de la década de 1940 –con la emergencia de nuevos actores cuyos intereses implicaban una rediscusión acerca de la pauta de intervención estatal que define un determinado modelo de desarrollo– comenzó a delinearse un proyecto político que articuló un discurso que abogaba por una transformación del modelo de desarrollo.

En este sentido, el peronismo implicó un hito en la medida que después de él la discusión adquirió nuevos contornos y definiciones respecto de cómo se pensó que los actores promovían el desarrollo o lo retrasaban. Esto conllevó un “enroque” sociopolítico: si en la etapa del modelo agroexportador los actores rurales tenían un rol clave en la generación de la riqueza del país y los demás actores (industriales y trabajadores) debían subordinarse a su hegemonía; ahora, la situación debía ser exactamente la contraria: una coalición de industriales y trabajadores, que bajo el liderazgo de una elite político estatal-militar, representaría el “verdadero” “interés nacional” y llevaría al país a su destino de “gran nación”.

## **I.2. El debate de la economía política sobre el desarrollo**

Como se mencionó, el debate en torno al desarrollo argentino puede entenderse a partir de dos matrices interpretativas distintas. Cada una de ellas se presenta como un modelo, frente al cual los autores se acercan en mayor o menor medida y aportan, en un sentido u otro, a delinear sus contornos. Ello implica, por un lado, que ningún autor en su totalidad se identifica con dichas perspectivas; y, por otro lado, que no todos los autores que contribuyeron a cada tradición de interpretación están presentes en este trabajo. Estas indagaciones muestran cómo las distintas conceptualizaciones

acerca del rol cumplido por los actores sociales se vuelve la clave a partir de la cual los autores articulan sus explicaciones.

### *1.2.1. La matriz estructuralista*

Aunque algunos autores ya lo venían problematizando desde la Primera Guerra Mundial, la década de 1940 fue fructífera en cuanto a los debates en torno al problema del desarrollo argentino. A partir de allí se inicia un itinerario en donde se van dibujado distintas imágenes, y se retoman y discuten imágenes anteriores, que luego serían retomadas por otros autores a lo largo del siglo XX. De la misma manera que durante el siglo XIX la generación del '37 y la generación del '80 plantearon el “progreso” en términos de un pasado “bárbaro”, de atraso, que había que enterrar a fin de lograr una sociedad “civilizada”; el proceso sociopolítico que se abrió entre 1930 y 1946 daría lugar a un razonamiento parecido pero en sentido inverso: para lograr el desarrollo era necesario enterrar el pasado agroexportador, en especial, quitarles definitivamente el lugar de privilegio a los sectores sociales rurales, los “terratenientes”. Sólo así el Estado podría impulsar una decidida industrialización.

Particular atención se ha prestado al período 1880-1930, ya que se supone contiene en gran medida las claves explicativas de la trayectoria de la economía argentina. En especial, se considera que la vigencia de las características de la sociedad de ese período son las que retrasarían el desarrollo durante la industrialización por sustitución de importaciones (ISI) que imperó entre 1930 y 1975/76. Para dar cuenta de esta matriz interpretativa se describirá sus principales supuestos e hipótesis y se observará cómo las imágenes construidas fueron modificándose a la par de la incorporación de nuevas teorías y en la medida que la investigación empírica cuestionó determinados supuestos.

Más allá de las diferencias al interior de esta tradición, y de los debates a través de los cuales se desarrolló, hay una serie de hipótesis que la caracterizan y que permiten identificarla y diferenciarla respecto de la tradición que se denomina “institucionalista liberal”. En primer lugar, se pondrá de manifiesto la argumentación general y, en segundo lugar, se

estudiará cómo los distintos autores contribuyeron a forjar algunos de sus aspectos centrales.

Lo que constituye el núcleo, y que es común a esta tradición, es la vinculación entre los actores económicos dominantes y el tipo de desarrollo emergente. Dicha relación es analizada en función de un determinado tipo de desarrollo: el industrial. Por lo tanto, el problema básico sería que en el país no existió una elite social capaz de llevar a cabo un verdadero proyecto de desarrollo industrial.

Ello, hubiera requerido de un grupo que liderara el conjunto social y que fuese capaz de generar un proceso de transformación estructural tal que removiese los obstáculos y limitaciones de un país dependiente y retrasado; es decir, que lograra cerrar la brecha con los países centrales industrializados. A través de este proceso se lograría no sólo la modernización económica y una mayor autonomía nacional, sino también una mejor distribución del poder en términos de ingresos, educación, seguridad y bienestar social.

La relación entre desarrollo, autonomía nacional y transformación estructural en sentido industrial, aunque caracterizados de distinta manera y relacionados con distinto grado de prelación, son para esta matriz una tríada inseparable. Ahora bien, lo que es distintivo de esta perspectiva es la constatación de que una sociedad industrial no podía generarse a partir de la estructura social y política agroexportadora, puesto que era intrínsecamente “inviabile” para generar un tipo de desarrollo como el deseado. La cuestión crucial estaría en que el origen y la continuidad de dicho modo y modelo<sup>7</sup> se explicaría a partir del rol de la elite socioeconómica: terratenientes, oligarquía, alta burguesía, clase dominante o la denominación que cada autor elija en función de su propio marco teórico.

Así, las primeras imágenes establecieron una especie de simbiosis entre el modo de desarrollo agroexportador y sus elites económicas: uno no puede vivir sin el otro, se necesitan mutuamente para poder reproducirse.

---

<sup>7</sup> Ver nota 3.

Pero las distintas conceptualizaciones de esta problemática adquirieron diferentes matices según cada autor.

En sus inicios, fueron autores como Dorfman (1970 y 1983)<sup>8</sup>, y Ortiz (1955), quienes establecieron algunas de las hipótesis básicas a partir de la cual se instalaría la problemática del no-desarrollo industrial en el país, iniciando así una tradición en el campo académico argentino (Korol y Sábato, [1990] 1997). Corresponde a Dorfman ser el pionero que estudió en profundidad la problemática industrial del país y el haber instalado un conjunto de ideas que se mantuvieron con fuerza en la tradición estructuralista. Partiendo de la base que la industria es la base dinámica sobre la que se asienta la economía, sostuvo que, si bien hubo crecimiento industrial desde principios del siglo XX, el mismo fue en general débil y menor al desarrollo potencial que se hubiera tenido en caso de ser apoyado por un Estado inteligente y previsor capaz de generar un clima propicio a tales fines. Ello no sucedió básicamente por la predominancia de los intereses terratenientes<sup>9</sup> y la debilidad o incapacidad de los industriales para imponer un modelo acorde a las necesidades del desarrollo industrial.

Entre la década de 1950 y la de 1960, de la mano de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) la imagen de un desarrollo inhibido por factores estructurales se hizo potente. El diagnóstico partía de la vulnerabilidad externa del período de crecimiento hacia fuera (1880-1930), y ponía de relieve el constante deterioro de los términos de intercambio y la fuerte fluctuación de la demanda de los productos exportables, imprescindibles para sostener el alto coeficiente de importaciones que la ISI demandaba, en especial luego de 1950.

---

<sup>8</sup> La obra editada en 1970 por Solar-Hachette reunió dos obras publicadas originalmente en 1942: *Evolución industrial argentina*, editada por Losada, e *Historia de la industria argentina*, editada por la Escuela de Estudios Argentinos.

<sup>9</sup> Dorfman señala que “conviene no olvidar que la clase industrial argentina nace en un ambiente francamente hostil e indiferente, que se desenvuelve en un marco signado por los intereses agropecuarios volcados hacia el exterior y que, en sus albores, la mayoría de los empresarios son inmigrantes, con escasa voz y asidero en el país” (1983: 378). “La industria argentina... (está) social y políticamente en minoría, carece de la fuerza suficiente para imponer al sector gobernante un punto de vista que responda a sus propias necesidades; al mismo tiempo se debate contra los ataques del industrial europeo y comienzan a preocuparle, muy seriamente, los conflictos con una clase obrera combativa, lectora de Bakunin y Marx. Es un niño que crece entre adultos, un niño nacido fuera de época” (1970: 234).

En esta visión, la posibilidad de superar las restricciones estructurales era una tarea que dependía por entero del Estado que, en alianza con la burguesía industrial, debía disciplinar a los actores tradicionales. Sólo así se generaría un desarrollo industrial integrado. Una visión negativa de la relación modelo agroexportador-modelo industrial teñía todo el análisis<sup>10</sup>. El problema de la “integración estructural” de los sectores económicos recibió una atención privilegiada: frente a ello, una decidida intervención estatal que promoviese la producción de bienes intermedios y de capital permitiría lograr una “industria integrada” (Ferrer, 1963).

En este contexto de producción científica, muchos autores a lo largo de la década de 1960 plantearon una relación bastante directa entre modo agroexportador y subdesarrollo, identificando a los terratenientes pampeanos como una clase tradicional, casi feudal, que retrasaba el progreso del país. En especial, autores ligados al Partido Comunista Argentino, consideraron que en el período 1880-1930 el desarrollo industrial había sido insuficiente y que ello se explicaba debido al poder de los terratenientes, caracterizados como retrógradas, feudales y contrarios al desarrollo industrial (Giberti, 1954; Bagú, 1961; Fuchs, 1965, Lebedinsky, 1967). Al oponer terratenientes e industriales, estas visiones coincidían en gran parte con la tradición de la izquierda nacional, representada por autores como Puiggrós, Scalabrini Ortiz, Jauretche y Ramos.

Como veremos, esta imagen fue sufriendo modificaciones en la medida que avanzaron las investigaciones empíricas (y) en debate con la matriz institucionalista-liberal, cuyo puntapié inicial tuvo origen en el Instituto Di Tella a comienzos de la década de 1970. Progresivamente fue emergiendo una idea más compleja acerca de las relaciones entre los actores sociales y el modo agroexportador. En efecto, al constatar que la vinculación entre terratenientes y subdesarrollo no permitía entender la gran expansión económica, que incluyó crecimiento industrial durante el período 1880-1930, algunos conceptos y supuestos tuvieron que cambiar.

---

<sup>10</sup> Fiszbein sostiene que los modelos económicos del estructuralismo cepalino “establecían esa distinción fundamental entre el sector industrial y el sector agropecuario, y reconocían la importancia de la ‘capacidad para importar’ como limitación principal del crecimiento económico” (2008: 7).

En esta década también surgieron los estudios acerca de los grupos empresarios como clave explicativa de la trayectoria económica del país<sup>11</sup>. En tanto se partía del supuesto de que los actores terratenientes eran contrarios a las posibilidades del desarrollo, la pregunta era por qué los industriales no habían podido erigirse en alternativa de poder. Este problema recibió dos tipos de respuestas: 1) debido a la incapacidad o debilidad propia del empresariado industrial para imponer una alternativa al modelo agroexportador; 2) por la identificación de intereses agrarios e industriales en torno al modelo. Sin embargo, el supuesto en ambos casos era el mismo: se consideraba que industriales y terratenientes pertenecían (o debían pertenecer) a dos grupos sociales natural e intrínsecamente opuestos en relación al modelo desarrollo.

En su clásico estudio sobre las elites argentinas, De Imaz (1964) sostuvo que los empresarios industriales fueron un grupo con un gran nivel de fragmentación y con muy poca capacidad de incidencia política. En general los describe como subordinados a las actitudes, valores y comportamientos de la elite rural, a la cual busca asimilarse sin pretender reemplazarla (1964: 160). Cúneo ([1967] 1984) afirmó que los grandes empresarios (tanto agrarios como industriales) serían básicamente una clase que nunca tuvo políticas y conductas acordes con “objetivos verdaderamente nacionales”, pues sus intereses estaban asociados al modelo agroexportador. Tradicionalmente se opusieron a la clase trabajadora y nunca dejaron de monopolizar el proceso económico y político, ni aún durante el peronismo.

En parte tomando el aporte de Ferrer (1963) en cuanto a su preocupación por la necesidad de políticas económicas que permitieran suplantarse las actividades agropecuarias como motor del desarrollo, Di Tella y Zymelman (1967) argumentaron que “el despegue” de la economía argentina dependía de reasignar la inversión: del sector agropecuario al industrial. Según estos autores la dirigencia que presidió el modelo agroexportador había descuidado la industria, generando “la gran demora”

---

<sup>11</sup> Respecto de los debates y controversias acerca de las estrategias para el desarrollo económico entre fines de los '60 y los '70 ver: Brodersohn (1970) y el interesante trabajo de Roguier y Odisio (2011).

en el “despegue” industrial durante el período 1914-1933. En una palabra, el Estado, controlado por elites retrógradas generaron una demora en el despegue industrial que el país debió haber experimentado luego de 1914.

Para la tradición de la izquierda nacional, el problema del país seguía siendo el mismo que el de hacía un siglo: la persistencia del poder o poder de veto de los sectores terratenientes/agroexportadores y su vinculación con los centros de poder mundial, todo lo cual explicaría el estancamiento económico argentino y su débil y deformada industrialización a partir de 1930. En este sentido se destacaba la falta de una auténtica burguesía industrial que liderara el proceso de transformación económica.

Contra esta visión, y en polémica directa con Abelardo Ramos, escribió Milcíades Peña (1986)<sup>12</sup>, quien buscó fundamentar desde el trotskismo que la burguesía industrial argentina jamás podría liderar un proceso de desarrollo. Por lo tanto, el cambio estructural no podía esperarse de ninguna de las clases propietarias, sino que dependía del proletariado. Ello se explicaba porque no existiría una verdadera burguesía industrial, autónoma, con intereses propios y diferenciada de los terratenientes, sino que ambas formaban una sola clase con alto grado de homogeneidad<sup>13</sup>.

Ello le daría un carácter especial a la burguesía industrial, ya que al nacer en el seno de la misma clase terrateniente, habría heredado sus valores, costumbres y comportamientos, en especial la idea de obtener altas ganancias en corto tiempo a través de la especulación. Esta visión, profundiza la línea establecida por Murmis y Portantiero ([1971] 2004), que se revisará en el próximo apartado, rompe con el molde de la época que

---

<sup>12</sup> Esta obra esta nutrida de sus publicaciones en la revista *Fichas de Investigación Económica y Social* entre abril y diciembre de 1964.

<sup>13</sup> Existe un debate acerca del grado de unidad y de conflicto que Peña atribuyó a industriales y terratenientes. Pampin (2012) estudia esta cuestión y aclara estos conceptos en el marco del debate acerca de la clase dominante. “La burguesía industrial ha nacido estrechamente ligada a los terratenientes, como diferenciación en su seno. Ambos sectores, industrial y terrateniente, se entrelazan continuamente, borrando los imprecisos límites que los separa, mediante la capitalización de la renta agraria y la territorialización de la ganancia industrial, que convierte a los terratenientes en industriales y a los industriales en terratenientes” (Peña, 1974: 23, en Pampin, 2012: 17). Scvharzer ya se había encargado de aclarar el concepto de unidad de clases y su relación respecto al carácter del conflicto entre ambas: “Peña (...) tendió a explicar claramente ese concepto y se preocupó en señalar que ‘unidad no es sinónimo de identidad y no excluye las diferencias, los conflictos y los enfrentamientos’ en el seno de ese grupo de poder” (2001: 126).

tendía a identificar una contraposición natural entre industriales y terratenientes, aunque los vestigios de esta idea ya estaban presentes embrionariamente en los trabajos de Dorfman.

Así, Peña le imprimió un giro importante a la tradición estructuralista y planteó que la única posibilidad de generar un desarrollo sostenido de las fuerzas productivas quedaba supeditada a “liquidar la vieja formación económica” (1986: 64), pues en países periféricos, donde hay un proceso de “seudointustrialización”, la “estructura económica atrasada y preindustrial (...) ha de ser subvertida para que la industrialización pueda avanzar” (1986: 63). En resumen, la persistencia de la situación de subdesarrollo encontró su explicación en la persistencia del sistema social de dominación, y la estructura económica tradicional que le era “inherente”. Entonces, para generar un cambio real en el modo de producción, se volvía condición imprescindible “liquidar” aquel sistema social<sup>14</sup>.

A partir de allí muchos autores entenderían la odisea del desarrollo argentino en clave de *ruptura*. El argumento, crucial a los fines de esta tesis, es el siguiente: el desarrollo requiere necesariamente de previas transformaciones profundas (cualitativas), en particular en la estructura social. Como la burguesía argentina está vinculada a un modelo dependiente agroexportador, el desarrollo no se puede esperar por la acción de las clases a él ligadas. Sólo puede provenir de la neutralización, marginación o eliminación de esta clase.

Paralelamente, en la década de 1970, tal como señalan autores como Sabato (1987) y Pucciarelli (1986), comenzó a construirse una imagen más compleja del agro pampeano, por lo cual debieron modificarse en gran medida algunas de las hipótesis originales. Estudios empíricos como los de Laclau (1969) y Flichman (1977), enfatizaron la idea de que los grandes

---

<sup>14</sup> La clave para el autor pasa por diferenciar entre crecimiento industrial (criterio cuantitativo) e industrialización, que implica un cambio cualitativo en la estructura económica y social. Así, predomina la idea de que si no hay revolución industrial, si no hay una ruptura, no hay posibilidad de dejar atrás la vieja sociedad que impide el desarrollo. Peña sostenía que industrialización no sólo significa un incremento de la composición orgánica del capital, una mayor productividad, un entramado denso de industrias productoras de bienes de capital y la tecnificación del sector agropecuario; implica, sobre todo, una transformación de la estructura social, y en especial una transformación de las relaciones de propiedad.

terratenientes habían sido a la vez los responsables del avance del capitalismo argentino pero también su principal obstáculo. Ello se desprende del concepto “renta diferencial de la tierra”, a través de la cual los terratenientes organizarían la explotación extensiva de ese factor basándose en el monopolio que ejercen sobre su propiedad. Debido al control de la tierra y a sus vinculaciones con el mercado y el capital internacional, los terratenientes estaban en condiciones de apropiarse de la renta de la tierra, no por su propio esfuerzo sino por las condiciones naturales favorables (fertilidad del suelo pampeano, bajos costos de producción y baja utilización de mano de obra).

También durante esta década la matriz estructural comenzó a ser marcada por la idea de la “crisis hegemónica”<sup>15</sup>. Esta se reveló como la imagen de un país que siguió su curso histórico particular debido a la carencia de una clase social capaz de dominar la sociedad entera y someterla a su dirección. En términos gramscianos esto implicaba la necesidad de que una clase o fracción de clase dominara el Estado y que desde él aplicara mecanismos para el logro del consenso y la coerción en torno a un modelo de desarrollo capitalista<sup>16</sup>.

Muchos autores, partiendo desde el marxismo, postularon que el conflicto siempre asume la forma casi exclusiva de lucha en torno al excedente económico y que esto era lo que determinaba tanto la dinámica sociopolítica como económica. Desde este enfoque, se parte de la base que el “poder estructural” de los capitalistas a su vez determina o condiciona fuertemente las políticas, acciones y omisiones (y el modo de desarrollo) que puede llevar a cabo el Estado, el cual siempre tendría una autonomía fuerte limitada. Con un abordaje más bien económico, Braun (1973) buscó las claves de las restricciones al desarrollo durante la segunda fase de la ISI, luego de 1950, y postuló que el comportamiento de la elite económica y sus

---

<sup>15</sup> Muy genéricamente, la idea de “crisis hegemónica” hace referencia a la incapacidad de ciertos grupos sociales –en particular aquellos ligados al crecimiento de una estructura económica y social moderna e industrial– para poder establecer un nuevo sistema de dominación aceptado por el resto de los actores sociales, asegurar la capacidad de dicho sistema de auto reproducirse y de, llegado el caso, disciplinar el resto de los actores sociales.

<sup>16</sup> En relación a las nociones de “bloque de poder” o “bloque histórico” ver Portelli (1973) y Portantiero (1977b).

vinculaciones con los países industrializados eran los principales problemas para el desarrollo de las fuerzas productivas. Peralta Ramos (2007)<sup>17</sup> legó la idea de que el peronismo representó un quiebre fundamental (e inevitable) al inaugurar un conflicto irresoluble entre dos bloques de clase diferenciados y enfrentados en torno a la definición del modelo de desarrollo, a partir de lo cual habría quedado definida una dinámica sociopolítica signada por enfrentamientos sistemáticos entre dos “bloques sociales”: los segmentos más poderosos de la burguesía versus industriales nacionales y sectores populares.

El problema de la relación entre los actores sociales y el desarrollo argentino recibió un aporte novedoso por parte de Diamand (1973), quien llevó el análisis al plano de cómo la ideología y las percepciones influyeron y dificultaron la toma de decisiones y la adopción de instrumentos de política económica equivocados que, por lo tanto, no fueron capaces de resolver los problemas del desarrollo en una economía como la argentina. De forma parecida a Peralta Ramos (2007), Diamand planteó que hubo un enfrentamiento entre dos alianzas sociales en torno al modo de desarrollo: por un lado la alianza antiindustrial (sector primario exportador, sector financiero y aliados internacionales)<sup>18</sup> y, por otro lado, la alianza industrial (empresarios industriales y trabajadores), aunque ésta última reconozca fuertes divergencias en su interior. Dicho enfrentamiento explicaría la imposibilidad de tomar medidas racionales para la resolución de los problemas derivados de la industrialización. Pero en última instancia, la clave para este autor es la adopción acrítica de modelos ideológicos de los países centrales por parte de los tomadores de decisiones.

---

<sup>17</sup> Esta obra sintetiza los trabajos previos de la autora, escritos principalmente en 1972 y 1978.

<sup>18</sup> Vale aclarar que para Diamand los industriales apoyan las políticas de “desnacionalización industrial” (1973: 410). En realidad la mayoría de los industriales no tienen “ninguna vinculación ni con el agro ni con los intereses extranjeros”; la defensa del liberalismo ortodoxo a ultranza se da más bien por su adhesión contranatura, irracional y autodestructiva por el dogma neoclásico: “la mayor parte del sector industrial (...) actúa como una permanente quinta columna contra sus propios intereses” (1973: 411). Al contrario que Sabato y Schvarzer, señala que “estas posturas antiindustriales no se entienden a la luz de las explicaciones habituales en términos de la influencia de intereses creados”. En cambio, se entienden mejor teniendo en cuenta que “la interpretación de los fenómenos económicos no se hace por una vía racional, mediante esquemas completos, sino por medio de estereotipos que despiertan la adhesión en virtud de mecanismos que recurren a la fe” (1973: 411).

Como veremos en el próximo apartado, la lectura en clave hegemónica recibió, sobre todo, aportes desde la sociología política. De todas formas, esta clave interpretativa permeó los análisis de aquellos autores que pensaron en los avatares del desarrollo industrial argentino. En particular, dos autores, Sábato y Schvarzer, ejercieron una influencia decisiva en este campo de estudio y realizaron un balance y una síntesis de los distintos aportes de la matriz estructuralista, generando un “refinamiento” de la imagen de la crisis hegemónica. En parte ello se debió a novedosas integraciones teóricas e investigaciones empíricas en el marco del debate con la perspectiva “institucionalista-liberal”. No obstante, el núcleo básico permaneció estable: el fracaso del desarrollo argentino siguió consistiendo en la falta de una clase o grupo social que dirigiera hasta sus últimas consecuencias el proceso de desarrollo y que pudiera superar aquellos intereses que lo retrasan, en especial los de la elite económica.

Sábato (1988) encontró las claves de la historia económica argentina y su dificultad para trazar una senda sostenida de desarrollo en la conformación de su “clase dominante”<sup>19</sup>. Pero este autor, y ahí reside su riqueza y complejidad, se aleja de las visiones más sociocéntricas al establecer conceptos que relacionan bidireccionalmente actores y estructura económica. Su argumento básico consiste en la vinculación entre el comportamiento de la clase dominante y las consecuencias sobre el desarrollo. La orientación de la acción de esta clase es explicada en términos de una combinación de sus propias características (por ejemplo su homogeneidad y conciencia de sí misma) en interacción con los rasgos de una economía dependiente agroexportadora como la argentina, con fuerte inestabilidad en sus mercados de exportación. Ello provocó un rasgo particular que heredó toda la clase empresaria: su orientación especulativa, que la lleva de una actividad a otra buscando maximizar ganancias con el menor riesgo, tiempo e inversión posible. Así, este comportamiento,

---

<sup>19</sup> Si bien Sábato no define explícitamente lo que entiende por “clase dominante”, con dicho término se refiere a la cúspide de la elite económica, su sector más concentrado, es decir las grandes familias que controlaban el comercio, las finanzas y el agro entre 1880 y 1930. Sostiene que los orígenes de la clase dominante se encuentran en el comercio y las finanzas (período 1810-1850 aproximadamente) y que posteriormente (1850-1880), a medida que la rentabilidad relativa de los negocios lo incentivó, incorporó otras actividades, en especial las rurales y posteriormente también las industriales.

racional pero especulativo, sumado a la preferencia por la tenencia de capital líquido y la baja inversión fija, tuvieron una consecuencia crítica: la falta de especialización productiva y de capitalización<sup>20</sup>.

Para este autor, en definitiva, la posibilidad de generar un modo de desarrollo sostenible y autónomo dependía de una ruptura tal que permitiese un recambio hegemónico. Por ello, sostuvo que es la imposibilidad de que se genere una ruptura dentro de la burguesía lo que hizo que se acumularan los problemas sin resolver sus causas<sup>21</sup>. El resultado fue un modelo de desarrollo que, por un lado, determinaba una alta dependencia de la elite económica hacia el Estado para asegurar su predominio, y, por otro lado, contaba con un bajo nivel de legitimidad a nivel de la estructura económica misma<sup>22</sup>. De ahí, concluía que “el drama de la legitimidad del poder expresaba una *impasse* política, originada en una estructura socioeconómica peculiar que nadie estaba dispuesto a romper, no tanto porque todos estuvieran conformes sino porque no existían fuerzas sociales y económicas capaces de concebir e imponer un nuevo modelo” (1988: 173). Este aspecto, crucial para esta tesis, será retomado y discutido más adelante.

Partiendo de los mismos supuestos, Schvarzer (1996 y 1998) se centró en el estudio del desarrollo industrial. Al definir el desarrollo como la capacidad de los actores socioeconómicos de asimilar el cambio técnico, sostuvo que el crecimiento industrial conllevaba necesariamente una transformación endógena. Así, planteó que la imposibilidad de generar un

---

<sup>20</sup> De esta manera, la explicación del derrotero del (sub)desarrollo argentino es sintetizada de la siguiente manera: “Al privilegiarse la disponibilidad de capital líquido sobre el capital fijo lo producido en el pasado se canaliza sólo en pequeña medida bajo su forma productiva y amputa su papel como multiplicador de la capacidad de producción presente; el desarrollo de la capacidad productiva de una sociedad se retarda y la organización capitalista no alcanza a crecer en profundidad. Obviamente, esto significa hacer depender fuertemente la dinámica de todo el sistema de impulsos externos, vinculando su suerte a la de ellos. La economía así construida es susceptible de potenciar –mucho más que si existieran rigideces– las coyunturas favorables y atenuar las desfavorables. Pero, eso sí, al elevado precio de sacrificar su capacidad para desarrollarse autónomamente” (1988: 142).

<sup>21</sup> “Toda una serie de contradicciones económicas y sociales desencadenadas por el funcionamiento de la economía no llegaban a acumularse entre sí y a forzar (...) alguna solución más definitiva, ya sea en términos de desarrollo capitalista o de una revolución que cambiara las estructuras sociales vigentes” (1988: 156).

<sup>22</sup> “Por la índole de sus comportamientos económicos y de su organización interna, la clase empresaria argentina tiene graves dificultades en asegurar un crecimiento de la economía que, más allá de las coyunturas favorables, permitiese obtener un amplio consenso respecto de las estructuras socioeconómicas instauradas en el país” (1988: 162).

sistema económico integrado se debió a que ni la elite política ni la económica pudieron implementar un modelo racional de desarrollo que apostara al cambio tecnológico y a la expansión fabril, ni pudieron o quisieron prever las consecuencias negativas del modelo agroexportador que los beneficiaba. En lugar de ello imperó un crecimiento económico frágil y menor al potencial que en última instancia dependió más de la fertilidad de la pampa que del ingenio y esfuerzo humano. En el proceso, el Estado quedó como rehén de los intereses creados. Según el autor, también el peronismo siguió la misma IEE indolente y desidiosa, más signada por criterios políticos que técnico-rationales.

En relación a la inexistencia de un verdadero proyecto de desarrollo industrial, Katz y Kosacoff (1989), en un trabajo de síntesis que buscó observar el comportamiento del sector manufacturero en el largo plazo, corroboraron partes de las hipótesis de Schvarzer en el sentido de que nunca hubo en la historia económica argentina una política industrial “propriadamente concebida como tal”, sino una serie de instrumentos dispersos e inconexos que no tuvieron como fin estimular y desarrollar la industria. Como se verá en el apartado I.1.4., otras líneas de investigación más recientes llegaron a conclusiones similares.

Dentro de la línea que relaciona el desarrollo con el cambio tecnológico y con el comportamiento de ciertos actores económicos centrales, Notcheff (1994) atribuyó el estancamiento económico a las relaciones perversas entre el Estado y las elites económicas, enfatizando sus relaciones estructurales y la baja propensión al desarrollo tecnológico. En lugar de ello, los empresarios buscaron “cuasi-rentas de privilegio” y adaptación a ventajas generadas en el contexto externo. Así, argumentó que el “fracaso” argentino estaría explicado por un comportamiento empresario no innovador y que nunca estuvo limitado por un Estado capaz de forzarlos empresarios a “opciones más duras” de cambio tecnológico<sup>23</sup>.

---

<sup>23</sup> En sus palabras: “La causa fundamental de la persistencia de la economía de adaptación o, en otras palabras, la ausencia de senderos sostenidos de desarrollo, habría sido el comportamiento de la elite económica entendida como –en cada período– el conjunto de empresarios individuales o de organizaciones empresarias de mayor peso económico y político, que moldean el sendero del resto de los agentes económicos. (...) Esta elite

Siguiendo esta línea, Castellani (2009) realizó un amplio trabajo empírico analizando la conformación de diversos “ámbitos privilegiados de acumulación” (APA) en donde el Estado aseguró ganancias extraordinarias a través de distintos mecanismos, formales e informales, aún en contextos en que la economía nacional decreció. Por ello, concluye que la conformación de APA establece fuertes restricciones al desarrollo<sup>24</sup>. Como se retomará en el próximo apartado, la autora generó importantes aportes para entender la IEE a partir de incorporar al análisis del (sub)desarrollo argentino el comportamiento empresario y variables claves en relación al actor estatal.

Por último, cabe mencionar dentro de esta matriz, a Basualdo (2006), quien, al igual que Peralta Ramos (2007) y Diamand (1973), observó el problema del desarrollo en términos de un enfrentamiento entre bloques sociales. El autor, buscó explicar el comportamiento de las distintas fracciones empresarias en torno a la ISI. En particular, el gobierno peronista habría “catalizado” la conformación y confrontación de dos bloques sociales: empresas extranjeras y la “oligarquía diversificada”<sup>25</sup> versus fracciones de la burguesía nacional, la clase trabajadora y los sectores populares. Esto se explicaría debido a que el gobierno peronista: 1) generó resentimiento de los terratenientes; 2) impulsó la expansión de empresas nacionales que disputaron a las otras el control de la producción; 3) promovió la burguesía nacional atada al salario y al mercado interno. En última instancia la imposibilidad de avanzar en la conformación de un sistema industrial integrado se entiende por la dificultad o imposibilidad del

---

económica habría logrado adoptar en cada período las ‘opciones blandas’ en términos de sus propios esfuerzos de innovación y de inversión, y también en términos de cambio social, lo cual implica (...) las opciones menos convenientes o más perjudiciales para el bienestar del resto de la sociedad” (1994: 39-40).

<sup>24</sup> “ (...) El caso argentino muestra a las claras la gravedad de las consecuencias que genera la existencia de articulaciones público-privadas proclives al sostenimiento indefinido de APA, en tanto fortalecen la posición estructural de una reducida fracción empresaria, potencian la crisis del Estado y conforman patrones regresivos de funcionamiento económico, incrementando hasta límites insospechados las restricciones para construir un modelo de desarrollo que permita acrecentar el acervo productivo nacional y mejorar las condiciones de vida de la mayoría de la población” (2009: 216).

<sup>25</sup> La “oligarquía diversificada” se asimila la “clase dominante” de Sábato, ya que lo describe como “un sector de la oligarquía local con intereses en la industria, el agro y otras actividades económicas” (2006: 31). Según Basualdo, su núcleo son los terratenientes de la Pampa, a la que se suman: capitales extranjeros, sectores dominantes extra pampeanos y actores ligados a capitales extranjeros de carácter financiero.

Estado en disciplinar al sector económico concentrado, es decir, la oligarquía diversificada aliada al capital extranjero. Este habría sido el gran error del gobierno peronista, que si bien amenazó dicho bloque social, no avanzó lo suficiente como para disponer del capital de esos actores al servicio del propio proyecto industrial que el peronismo encarnaba<sup>26</sup>.

### *1.2.2. La matriz institucionalista liberal*

Hacia la década de 1970, en el marco de un debate académico en donde predominaba la matriz estructuralista, comenzó a esbozarse una visión distinta del problema. Se podría decir que esta visión (re)nace como una reacción al análisis vigente en aquel entonces, no sólo ante la divergencia en cuanto a los supuestos y al núcleo teórico, sino también ante lo que se consideraba la “falta de estudios empíricos”. Así, se llevó a cabo una producción académica que revisó y buscó modificar sustancialmente la imagen que hasta ese momento imperaba sobre el desarrollo argentino y el lugar de los actores sociales.

En su núcleo, la matriz institucionalista liberal parte de la idea que el problema de las “instituciones” ha sido descuidado y que en realidad es clave para entender la forma en que los actores orientan sus acciones e influyen en el modo de desarrollo<sup>27</sup>. En términos generales se argumenta que el problema del desarrollo argentino yace en la dificultad o incapacidad de los distintos actores, pero en especial del Estado, para acordar y generar un orden social e institucional acorde a las necesidades del crecimiento/desarrollo del país. Desde sus comienzos en la década de 1970, esta matriz estuvo marcada por las ideas neoclásicas. Así, nació un nuevo movimiento intelectual que llevó a cabo una revalorización del régimen de economía abierta y marcó un punto de quiebre que en gran medida se propuso sacar de la ignominia al modelo agroexportador. Junto con ello hubo a su vez una revisión de la figura del terrateniente, que pasó de ser “oligarca” a “empresario dinámico”, agente de uno de los períodos de mayor crecimiento económico.

---

<sup>26</sup> Por ello, afirma que el peronismo “fue doblegado por las fracciones del capital que conducían la actividad dinámica promovida” es decir, la fracción industrial de la oligarquía diversificada (Basualdo, 2006: 52).

<sup>27</sup> En cuanto a la diferencia modelo y modo de desarrollo, ver Capítulo II.3.

Semejante “cambio de marea” intelectual se explica en parte porque estos autores partieron de un marco teórico radicalmente distinto. Pero también, porque escribían en un contexto en donde fructificaban las críticas al Estado y se comenzaba a otorgar un papel positivo al mercado. En este marco, algunos autores pusieron el peso de la explicación en que las instituciones y los organismos estatales no se habrían adecuado a los requerimientos del crecimiento económico. Dentro de esta matriz, la institución que recibe mayor atención y se supone clave en términos de desarrollo, está conformada por los derechos de propiedad. Los mismos, al estar mal definidos, sobre todo desde 1946, habrían incrementado lo que posteriormente se definió como “costos de transacción”, la desconfianza y, en definitiva, la trayectoria económica declinante argentina. En esta concepción, el problema de la autonomía nacional y la distribución del poder (económico, social y económico) perdieron centralidad, y en algunos casos dejó de ser una temática pertinente.

Si bien se partía de la misma constatación que la matriz estructuralista –que luego de 1930 el país comenzó un período de lento crecimiento económico y bajó constantemente su producto bruto *per cápita*– la respuesta ensayada fue diametralmente opuesta. El problema fue situado en la imagen del “desvío” de un modelo de desarrollo que había probado ser eficiente, que había logrado insertarse exitosamente en el mercado internacional y que había permitido una gran incorporación de tecnología (importada, cabe aclarar) a la producción. Por lo tanto, desde esta perspectiva, las dificultades comenzarían a partir del momento en que la IEE se apartó del modelo de economía abierta, luego de 1930 pero en especial desde 1946.

Los autores que compartían esta visión tendieron a situar el problema del desarrollo no en los empresarios –puesto que éstos se guiarían de forma universal por una racionalidad maximizadora– sino en el Estado y en particular en sus intentos de regulación sobre el mercado y la “libre iniciativa privada”. De ahí que centraran la crítica en el marco institucional “distorsivo” generado por el Estado a partir de la ISI.

Desde esta perspectiva en clave neoclásica se argumentó que dicho marco institucional no hizo otra cosa más que promover comportamientos

*rent-seeking* en el empresariado<sup>28</sup>; y que ello, en definitiva, sería la explicación de la pobre performance económica argentina. Como se verá, esta tradición atribuyó el “fracaso” argentino directamente a la IEE e indirectamente a la coalición “mercadointernista” y “estatista”. Así, la interpretación acerca del funcionamiento de las instituciones estuvo teñida por la idea de ineficiencia de las instituciones estatales, en la medida en que habrían entorpecido el libre juego del mercado.

Más específicamente, tal como destaca Míguez (2005), esta tradición buscó la clave del fracaso argentino en el escaso ahorro, lo cual supuestamente determinó una baja inversión, una baja tasa de acumulación y, por lo tanto, una gran dependencia del ahorro externo. En esta explicación la distorsión de precios relativos resultaba crucial, pues el hecho de que los productores “genuinamente competitivos” no hubieran podido disponer de la totalidad de la ganancia explicaría la falta de ahorro interno y con ello la inversión. En este sentido, la experiencia peronista es analizada como un parte aguas, un período sumamente negativo que llevó a que se desperdiciara una “oportunidad de oro”.

En debate con la matriz estructural a principios de la década de 1970, estos autores mostraron una correlación entre el *boom* exportador y el crecimiento industrial, y mencionaron que éste fenómeno no fue privativo de Argentina. Gallo sostuvo que “la expansión de la industria dependió en gran medida del comportamiento exitoso del sector rural” ([1970] 1998: 20). Por su parte, Villanueva (1972), que no parte de la teoría neoclásica, demostró la importancia del proceso de industrialización antes de 1930 y sostuvo que a partir de esta década en realidad no hubo una mayor tasa de crecimiento industrial, sino que se verificó un cambio en su composición, con menor proporción de la industria alimenticia y mayor participación de la textil y la metalúrgica. A partir de este trabajo se inauguró una visión más gradualista acerca de los orígenes de la industrialización argentina.

---

<sup>28</sup> El concepto de *rent seeking society* fue acuñado por Krueger (1974) para describir un modelo en donde la intervención estatal en países en desarrollo tiende a generar, por sí misma, comportamientos empresarios orientados a la obtención de rentas. En el origen del proceso está la intervención estatal, que luego es reforzada por los mismos empresarios que buscan la perpetuación de esas rentas, generando un contexto global vicioso signado por la intervención estatal-búsqueda de rentas-ineficiencia económica.

Esta constatación, a su vez, llevó a fuertes modificaciones en los supuestos de la matriz estructuralista, cuyos autores tendían a minimizar los conflictos entre terratenientes e industriales, aunque de ello sacaron conclusiones totalmente opuestas. La matriz institucionalista-liberal cuestionaría fuertemente la idea de que en el período 1880-1930 haya habido un contexto desfavorable para la industria y que fuese ignorada por el Estado. Por el contrario, se destacó que la enorme expansión durante este período permitió un sólido desarrollo que no le negó su lugar a la industria, generando un marco institucional estable y pro-empresa y una legislación que protegía la propiedad privada y que fomentaba el capital externo.

A partir de la *staple theory*, o “teoría del bien primario exportable”<sup>29</sup>, distintos autores tendieron a destacar las consecuencias positivas de las actividades agropecuarias para el conjunto de la economía (derrame), la cual habría estado lejos de constituir un enclave y generó eslabonamientos productivos hacia atrás y hacia delante en la cadena de valor. Además, se pretendió mostrar que la protección arancelaria no fue baja y que por ello se le dio un lugar importante a la industria para que creciese. También se destacó la importancia de la demanda como variable decisiva que impulsó el desarrollo industrial durante el modelo agroexportador (Cortés Conde y Gallo, 1967; Gallo, [1970] 1998; Cortés Conde, 1998a y b).

Por su difusión y por ser una de las interpretaciones más articuladas de esta corriente, resulta arquetípico el trabajo de Díaz Alejandro ([1970] 1975). Debatiendo con la tesis de la “gran demora” de Di Tella y Zymelman (1967), buscó mostrar el éxito que tuvo el modelo de economía abierta entre 1880 y 1930; trabajo que se enfoca mucho más en las consecuencias negativas de haberse alejado de la intervención estatal liberal que en desentrañar los modos de funcionamiento “ineficientes” de las instituciones estatales. Según este autor el comienzo de la decadencia económica se encontraría en el período 1943-46, cuando se volvieron permanentes los mecanismos de la IEE, alejándose de la pauta de las ventajas comparativas.

---

<sup>29</sup> La misma sostiene que a partir de un producto primario competitivo y exportable se puede generar un proceso de desarrollo económico integral, avanzando con eslabonamientos de valor hacia atrás y hacia delante de la cadena productiva.

Tal como afirmó Fodor ([1975] 2009), es preciso señalar que estos ensayos de Díaz Alejandro carecen de un análisis profundo del contexto, lo cual lo llevó a subestimar restricciones que pusieron severas y objetivas limitaciones a las alternativas a los gobiernos durante la ISI, en especial en el período 1946-1955. Si bien Díaz Alejandro no se centró en el estudio de los actores sociales, está claro que su enfoque ponderó determinados actores que promoverían el desarrollo económico y otros que lo retrasarían. Desde un enfoque como este se puede inferir que la responsabilidad del “fracaso” argentino sería mayormente de: las elites estatales que promueven y los actores sociales ligados al modelo de economía cerrada, los asalariados y los industriales nacionales “ineficientes”.

Como se mencionó, estos autores otorgaron un papel dinámico a actores como terratenientes, ganaderos y productores agrícolas. Gallo ([1970] 1998) argumentó que, al beneficiar la economía en su conjunto, y no sólo al sector primario, la gran expansión agropecuaria 1880-1930 representó un período en el cual no existieron grandes conflictos entre empresarios agrarios e industriales. Si bien afirmó que hubieron conflictos, agudizados en épocas de crisis, sostuvo que “aún en ese contexto (...) las tensiones y conflictos se desplegaban dentro de un sólido marco de consenso generado por la gran expansión económica” ([1970] 1998: 24). Según el autor, ello estuvo en la base de un desempeño económico globalmente favorable.

En general esta matriz entiende el período 1880-1930 no como uno en donde la desidia y la indolencia de la clase terrateniente monopolizó los beneficios de la economía agroexportadora y limitó las posibilidades de desarrollo industrial, sino como un complejo juego de actores que luchaban por maximizar la producción y los beneficios de acuerdo a las limitaciones del contexto. Las restricciones contextuales y un clima general que propició el consenso en la resolución de los problemas, más allá de las circunstanciales tensiones, habrían sido algunas de las características que presidieron un período donde las instituciones económicas estatales fueron exitosas y básicamente “pragmáticas” (Cortés Conde, 1998a ; Gallo, [1970] 1998; Rocchi, 1998).

Los autores también rescataron el papel de los gobiernos conservadores en aspectos como: movilización de la mano de obra; educación para todos los habitantes; marco jurídico favorable a las inversiones; fuerte ingreso de capital externo; expansión de medios de transporte, en especial el ferrocarril, que fue el responsable de bajar los costos de producción y permitió el embarque de una diversidad de productos agropecuarios, generando el proceso de transformación económica más importante del país.

Hacia la década de 1980, de la mano de una fuerte ofensiva ideológica neoliberal contra el Estado, la pregunta por el desarrollo argentino dejó de ser propiamente pertinente y comenzó a problematizarse la cuestión exclusiva del crecimiento económico. El argumento, entonces, se simplificó y la responsabilidad absoluta del declive argentino se explicaría por la expansión del Estado y en que éste incentivó comportamientos *rent-seeking* en el empresariado (Broda y De Pablo, 1985; Rodríguez, 1988) en el contexto de un proteccionismo “a ultranza” (Nogués, 1988).

Hacia fines de la década de 1980, de la mano de la influencia de los estudios de North (1989) sobre el rol de las instituciones en la economía, se fue poniendo el acento en los aspectos propiamente institucionales en torno al crecimiento/desarrollo. Así, los análisis no se centraron tanto en la economía en sí sino en el “sistema institucional” y las “reglas de juego” bajo las cuales se guían los actores y que permite que la economía se desarrolle. En esta interpretación, el corporativismo y la división del país por conflictos sociales son los aspectos claves en la configuración de una sociedad *rent seeking*. En este derrotero, el peronismo nuevamente constituyó un hito en tanto habría consolidado un marco institucional que agravó los conflictos y que serían un pesado lastre para la gobernabilidad.

Según Míguez, en esta visión es determinante la idea de que faltó “una mínima base de consenso que pudiera posibilitar un juego cooperativo, y los distintos sectores enfrentados entre sí y con el estado invirtieron enormes esfuerzos y recursos en defenderse” (2005: 499). Las consecuencias de ello fue que aumentaron los “costos de transacción”, haciendo “imposible” una definición eficiente de los derechos de propiedad, con lo que la inversión se

estancó y con ella el crecimiento. Así, entre los actores se habrían establecido relaciones dominadas por un juego de suma cero, en el cual siempre ganaron los más poderosos y ricos, ya que concentraban los mayores recursos e información.

Al igual que Cortés Conde (1998b), Llach (1987) buscó las causas del subdesarrollo argentino en “el funcionamiento mismo de la sociedad”, y argumentó que la carencia de un amplio consenso social y de contratos creíbles alimentó la crónica estabilidad política argentina, lo cual habría redundado en un crecimiento negativo de la economía. Su argumento fue que la falta de consenso social en la Argentina actuó como un importante freno al crecimiento económico.

No obstante poner el énfasis en los “aspectos institucionales”, en estos trabajos tampoco se abordó el problema de los actores y sectores sociales, aunque se aluda elípticamente a ellos al mencionar la “inestabilidad política” como clave de la explicación del comportamiento económico. De todas formas, queda claro que dicha “inestabilidad” surge y se potencia dentro del juego político de la ISI en el marco de una economía cerrada, de allí que se carguen todas las tintas sobre el “corporativismo”.

Un autor que puso especial énfasis en el problema del estado corporativo fue Mora y Araujo (1982 y 1999), quien buscó mostrar que la lógica de su funcionamiento –cuyos cimientos fueron construidos por el peronismo– estaría en la base de la trayectoria declinante de la economía argentina. Un estado corporativo, una economía cerrada y una gran brecha entre las expectativas/demandas de la población y la capacidad económica real para satisfacerlas es lo que explicaría los rasgos básicos del país: alta conflictividad social, bajo consenso social, débil gobernabilidad y pobre performance económica. Así, este autor destaca que la “clave” fue que el sector agropecuario fue constantemente “hostigado” desde el peronismo en adelante, es decir, se “desviaron” los recursos que generaba para financiar el sector industrial, poco competitivo<sup>30</sup>.

---

<sup>30</sup> Vale la pena citar este párrafo, que muestra claramente el argumento que esta perspectiva sostiene: “En la visión de muchos científicos sociales y económicos, el villano de la historia es el sector agropecuario. (...) En una visión distinta, se percibe que parte de los problemas

Otros autores que igualmente enfatizaron el rol del “estado corporativo” en la explicación del “fracaso” económico argentino fueron Lewis (1993) y Waisman ([1987] 2006). El primero, argumentó que esta forma de estado, cuyo puntapié inicial, y por lo tanto parte aguas, fue dado por Perón, fue la que limitó las posibilidades de crecimiento económico, generando pesadas cargas tributarias sobre los sectores competitivos<sup>31</sup>. Por su parte, Waisman ([1987] 2006) enfatizó que la Argentina perdió el “rumbo de desarrollo” a causa de fuertes tensiones entre los actores sociales, básicamente por conflictos intraelite (clases altas liberales versus militares, Iglesia y la derecha antiliberal). Así, atribuyó el desvío de una “pauta de desarrollo esperable” (democracia industrial) a que el Estado peronista generó una institucionalización “distorsionada”: un “proteccionismo radical” y un “corporativismo” que habría otorgado un “poder desmedido” al movimiento obrero.

### *1.2.3. Instituciones y desarrollo económico*

Como se señaló, hacia fines de la década de 1970 y 1980 comenzó a discutirse el rol de las instituciones en el desarrollo económico. Por supuesto que la introducción de esta problemática no fue obra de los enfoques neoliberales, quienes veían a las instituciones estatales como factores distorsivos del crecimiento. Desde el neoinstitucionalismo, muchos autores, retomando los aportes hechos por Polanyi ([1944] 2003) acerca de la dependencia del capitalismo y del mercado “autorregulado” respecto del Estado, “reintrodujeron” el problema del Estado y los marcos institucionales (Evans, Rueschemeyer y Skocpol, 1985; Evans, 1995 y 1996; Sikkink, 1993).

---

de la Argentina se derivan del hostigamiento a que es sometido el sector que genera efectivamente la mayor parte de las divisas y que mantiene la más alta productividad”. En esta tensión “reside una de las mayores fuentes de dificultades para la formación de un consenso fundamental” (Mora y Araujo, 1982: 221). Es preciso señalar que este autor no problematiza la necesidad de una industria ni de un proyecto que la contemple en el largo plazo, sino tan sólo se limita a decir que ésta fue ineficiente y subsidiada.

<sup>31</sup> Según Lewis, en su “rechazo por el liberalismo” en la posguerra, Perón optó por una “estrategia populista”, apoyándose en los trabajadores, en lugar de un “enfoque bismarckiano”, que se podría haber apoyado en los militares, los industriales y las fuerzas del agro. Esta última opción habría permitido probablemente un perfil industrial-exportador, tal como los casos de Alemania y Japón. Pero en lugar de ello, la “estrategia populista” desincentivó el agro, causando caídas en la producción, la inversión y las exportaciones, generando escasez de alimentos e inflación (1993: 578-580).

Por su parte, la teoría regulacionista generó una serie de categorías intermedias que buscaron dar cuenta del conjunto de instituciones que afectan los procesos de producción y acumulación capitalista. Argumentaron que variables complejas como “régimen de acumulación” y “modo de regulación”, cuya articulación da lugar al “modo de desarrollo”<sup>32</sup>, no tienen lugar en el vacío sino bajo condiciones históricas determinadas, que explican los distintos tipos de capitalismo (Boyer, 1992; Boyer y Saillard, 1998, Neffa, 1998).

Para el caso argentino, ya a mediados de la década de 1970 comenzó a buscarse la clave de la trayectoria económica oscilante en la falta de acuerdo sobre las instituciones y la política económica, aunque teniendo en cuenta los condicionantes estructurales. Mallon y Sourrouille (1976) por ejemplo argumentaron, desde un enfoque económico, que el mal desempeño argentino se debió al fracaso de las instituciones como mediadoras del conflicto entre los actores y a la incapacidad de la conducción política de adaptarse a una sociedad conflictiva y dividida. Esta dinámica fue atribuida a que “no existen procedimientos aceptados o reglas de juego para conciliar demandas divergentes sobre recursos limitados” (1976: 270). En una línea similar, Wynia (1986) puso de relieve el peso que tuvo la forma en que se formuló y aplicó la política económica, analizando su relación con los actores afectados por dicha política y cómo ello afectó el desarrollo. En este sentido, la política económica fue entendida como el resultado de una compleja interacción entre gobierno y sectores económicos.

Especialmente interesada en la explicación de las crisis, la escuela regulacionista francesa puso de relieve que el modo de regulación no es intencional, sino que surge como resultado de los procesos de producción y

---

<sup>32</sup> Esta escuela entiende por “régimen de acumulación” el “conjunto de regularidades que aseguran una progresión general y relativamente coherente de la acumulación del capital, es decir, que permiten reabsorber o extender en el tiempo las distorsiones y desequilibrios que nacen permanentemente del proceso mismo” (Boyer, 1992: 53). “Modo de regulación”, es el conjunto de “formas institucionales” (moneda, Estado, formas de competencia en el mercado, inserción económica internacional y relación salarial) que determinan procedimientos y regulan comportamientos con el fin de asegurar la reproducción de las relaciones capitalistas, el régimen de acumulación capitalista y la compatibilidad de los comportamientos económicos entre las unidades de producción y los individuos (Neffa, 2004: 108-109). La articulación entre el régimen de acumulación y el modo de regulación da lugar al modo de desarrollo (Neffa, 2004: 106).

de los conflictos entre los actores. De tal manera, dichos conflictos terminarían en una serie de convenciones o instituciones que rigen la dinámica económica, es decir, “de la repetición de conflictos ruinosos nacen compromisos mutuamente ventajosos que garantizan un crecimiento acumulativo del excedente” (Boyer, 1992: 134). Claro que ello no garantiza la viabilidad del modo de desarrollo, sino tan sólo que “el Estado y, más generalmente, las formas del poder político cobrarían entonces toda su importancia, no como agente central encargado de la regulación consciente del conjunto de la sociedad, sino como vector de los compromisos más esenciales a escala de una colectividad” (Boyer, 1992: 135). Neffa mencionó que para ser estables y vigentes las instituciones económicas donde se establecen los compromisos deben ser validadas por el poder político y obtener el consenso social (2004: 108).

Si bien reconoce sus aportes, Nun (1987) criticó que el enfoque regulacionista suele estar teñido de un “economicismo excesivo”, puesto que otorga un papel determinante a la forma de organización del trabajo y que no le da un rol preeminente al régimen político. Ubicándose a sí mismo dentro del paradigma “clasista”, que otorga a la lucha de clases un lugar privilegiado donde se determinan las interacciones sociales en términos antagónicos, este autor desarrolló la noción de “régimen social de acumulación” (en adelante RSA), el cual articula la dimensión del régimen político y del régimen de acumulación<sup>33</sup>.

Particularmente interesante para esta tesis resulta la conceptualización acerca de cómo emerge, se consolida y decae el RSA, lo cual llevaría al problema de la legitimidad del RSA y a preguntarse por las condiciones en las que un determinado régimen de acumulación es aceptado por la sociedad. Sin embargo, Nun descarta esto del análisis, puesto que la “legitimidad de las relaciones de producción” no existen, sino que se

---

<sup>33</sup> Nun define primero al RSA como “una red específica de interacciones”, un “conjunto complejo de las instituciones y de las prácticas que inciden en el proceso de acumulación de capital”. En términos más rigurosos, precisa que es “una formación institucional compleja, producto de una historia particular, que da especial saliencia a determinados actores y prácticas, que establece condiciones de recepción más favorables para ciertos discursos que para otros, y en cuyo contexto comienzan a cobrar sentido, por eso mismo, oposiciones y luchas que las restantes redes de relaciones también presentes pueden inhibir o potenciar” (1987: 42).

“naturalizan”, se toman como dadas y se incorporan a los parámetros de referencia de la acción. Es decir, la legitimidad del RSA es un producto secundario, un discurso derivado de “una sedimentación intersubjetiva” y de “un conjunto histórico de significados comunes” (1987: 25). Esta discusión, clave, será retomada en el próximo capítulo.

Vale la pena reseñar algunos de los aportes de Portantiero quien, con posterioridad a la vuelta a la democracia en Argentina en 1983, cambió algunos de sus puntos de vista más entroncados en la matriz estructuralista. Si en un trabajo (1987) analizó los ciclos de acumulación de la ISI, y argumentó que nació como un régimen excluyente (1930-1943), con una fase integradora (1946-52) y una decadencia que ubica a fines de la década de 1950; en otro trabajo (1989) enfatizó que en cualquier caso el Estado fue incapaz de encontrar una fórmula de legitimidad aceptable y un marco institucional fuerte como para afrontar los problemas de una sociedad semiindustrializada. Así, sostuvo, igual que Mallon y Sourrouille (1976) y Wynia (1986), que los problemas no pueden ser resueltos por la fuerza sino sólo a través de la negociación y que los gobiernos tienen la principal responsabilidad: mediar en los conflictos (1989).

Otros autores tocaron tangencialmente el tema de esta tesis: la legitimidad de la industria. Fodor (1985) llamó la atención sobre la escasa “receptividad que tuvo la industria” en un país como la Argentina, en donde imperaba un modo de desarrollo agroexportador, es decir, donde las vinculaciones entre la “elite ganadera” y Gran Bretaña suponían un conjunto de intereses que eran opuestos a una industrialización que pusiera en riesgo el modelo. De tal manera, sostuvo que, al contrario que Brasil, la industrialización tardía en el país no conllevó la creación de instituciones aptas para impulsar el desarrollo industrial ni contó con el apoyo de su elite económica.

Desde una visión de largo plazo, Katz y Kossacoff, señalaron que, si bien en la etapa 1945-1952 “el sector industrial se convierte en el motor de expansión de la economía en su conjunto y en el gran generador de empleo” (1989: 50), la industrialización fue financiada, a lo largo de todo el período de la ISI, en base a la transferencia de recursos entre sectores sociales, es

decir, por la sociedad en su conjunto. Según los autores, esto llevaría a poner en primer plano la legitimidad de la industria, puesto que “el empresariado industrial no llegó a concitar en el medio doméstico una atmósfera de consenso y legitimidad como la que posee en otros países del mundo” (1989: 60), algo que sería clave en el largo plazo para el proceso mismo de industrialización.

En contraste con algunos aspectos de estas visiones, desde la matriz institucionalista liberal, un autor como Mora y Araujo (1968, 1982 y 1999), sostiene que el problema del desarrollo argentino se encuentra en la lógica política del Estado corporativo, en donde el sistema económico es presionado y se le impide su expansión en tanto debe cerrar la brecha entre las expectativas y las demandas de la sociedad. Por ello, la clave estaría en la contradicción entre legitimidad política y sistema económico, algo que según el autor se puede observar a través de la política de ingresos, pues allí es donde se conectan las demandas políticas con los límites objetivos de la economía. En cualquier caso, la base última del problema, y lo que a fines de esta tesis interesa destacar, es que la lógica conflictiva corporativa que da lugar a este problema nace de un conflicto básico entre criterios de legitimidad democrática antagónicos: “legitimidad democrática pluralista” (basada en la Constitución, “competencia pluralista”) versus “legitimidad democrática plebiscitaria” (basada en la voluntad de las mayorías, cosa que identifica con los “acuerdos corporativos”).

En cuanto a este problema de la relación entre instituciones estatales, conflicto sociopolítico e IEE, Villarruel (1988) ensaya una conceptualización distinta. En relación al período peronista, este autor caracteriza al Estado como el articulador del conflicto social en una sociedad capitalista, por lo que debe crear instituciones como forma de encapsular el conflicto y para construir la IEE. En esta visión, la clave pasa por la dificultad de las instituciones económicas, y más en general el Estado arbitral proyectado por la elite peronista, para resolver el conflicto fundamental entre el capital y el trabajo. Este aspecto también fue retomado por Bitrán (1994) para explicar el fracaso de dicha forma de Estado en “armonizar” las relaciones sociales en el sistema capitalista en el marco del

Congreso de la Productividad y Bienestar Social. En todo caso, para Villarruel el Estado peronista se convirtió en el dispositivo que determinaba la remuneración de los factores y, por lo tanto, el destino del excedente económico, incorporando dentro de sí el conflicto socioeconómico, todo lo cual puede ser observado a través de la política de ingresos.

Recientemente, desde la sociología económica se ha formulado un modelo metodológico novedoso y útil a los fines de esta tesis que sintetiza muchos de los aportes señalados hasta ahora respecto del rol de las instituciones estatales y la IEE en el proceso de desarrollo argentino. Castellani y Llanpart (2012) realizaron una síntesis de estos aportes, señalando, de la mano con el neoinstitucionalismo, que en el análisis de la IEE se vuelve clave la calidad de la intervención económica estatal. Pero subrayan que el problema de la autonomía estatal es algo complejo que requiere del análisis tanto de las instituciones estatales, como del análisis de la acción empresaria (su organización y sus formas de acción política y económica). De esta manera, para los enfoques de la sociología económica se vuelve clave el estudio de cómo, en cada caso histórico concreto, las estrategias de las clases capitalistas operan sobre el Estado y su IEE impactando sobre el modo de desarrollo finalmente desplegado (Castellani, 2008, 2009 y 2012).

### **I.3. El debate de la sociología política, la historia y el problema del peronismo**

Desde otro camino de indagación, dentro de una tradición más ligada a la sociología política y a la historiografía, se consideró el problema de los actores sociales, el Estado y sus vinculaciones con el modo de desarrollo. Más específicamente, estos autores se centraron en el fenómeno político por excelencia del siglo XX: el peronismo. En esta línea, interesa indagar cómo algunos de los autores que trabajaron el primer peronismo conceptualizaron la relación conflictiva del régimen con los actores socioeconómicos, la relación con el movimiento obrero, los factores estructurales y/o coyunturales que los determinaron y sus vinculaciones y efectos sobre el modo de desarrollo.

En un primer grupo, se inscriben autores que entendieron la dinámica de conflicto entre los actores en función de determinantes macro estructurales, aspecto que los vincula, de diferentes maneras y en distinto grado, a la matriz estructuralista.

Algunos explicaron dicha dinámica a través del proceso de modernización por el cual la sociedad argentina pasa de ser “tradicional” (agraria) a ser “moderna” (industrial). Desde un enfoque funcionalista Germani (1971 y [1978] 2003) inauguró esta visión y sostuvo que la clave del conflicto estaba en la movilización y activación política de las masas, que dio lugar al fenómeno del “populismo nacional”, es decir, la irrupción de un líder demagógico que integró (y manipuló) las masas desde arriba. Desde la misma perspectiva, Di Tella (1977, 1988 y 2003) subrayó la existencia de una elite anti *status quo*, con “incongruencia de status”, que guió y encauzó el proceso de movilización de masas, en un enfrentamiento abierto contra las elites tradicionales. En la misma clave, Baily (1985) estudió el movimiento obrero y sostuvo que su rol en el proceso de modernización conllevó la ruptura del consenso y los parámetros de legitimidad política, que dejaron de ser compartidos por todos los actores sociales.

Otros autores, desde una perspectiva marxista, se enfocaron en cómo la estructura socioeconómica condicionó la lógica sociopolítica y cómo ello afectó el modo de desarrollo. Murmis y Portantiero ([1971] 2004) abonaron la tesis de que, dadas las nuevas circunstancias en la década de 1930, la industrialización sustitutiva fue el intento (defensivo y limitado) de recomposición hegemónica por parte de la propia elite tradicional agroexportadora, quien debió incorporar al bloque de poder a los sectores industriales, lo que dio lugar a una industrialización sin revolución, promovida por el Estado e intrínsecamente débil. De tal manera, sostuvieron que hacia 1940 la fragmentación de las clases dominantes y el fortalecimiento del papel del Estado y el Ejército generó una “crisis hegemónica” en la alianza hacendados-grandes industriales, lo cual desembocó en el ascenso del peronismo.

En esta visión, el Estado es visto como un instrumento de la nueva alianza hegemónica y el peronismo un “representante” de la fracción industrial más débil. La lógica del conflicto, siempre planteada en términos de clases y fracciones de clase, en todo caso fue exacerbada por el peronismo. Dentro de esta misma perspectiva, Horowicz (1986) enfatizó el peso de los intereses terratenientes y la estructura de dependencia de un país agrario-exportador

En otro trabajo, Portantiero (1977a) argumenta que el fracaso del peronismo en organizar una superestructura política que instrumentara una política de compromisos entre las clases derivó en una situación de “empate hegemónico”, donde ninguna de las fracciones de clase dominantes estuvo en condiciones de generar una nueva hegemonía, es decir construir una forma de dominación legítima sobre la sociedad.

También bajo una perspectiva clasista, O’Donnell (1972) problematizó la construcción de un orden político estable en un contexto de activación, movilización y participación de las masas y de rápida modernización. Aunque no fue su foco de indagación, el autor reconoció que el origen del problema estuvo en la experiencia del “nacionalismo popular”, que dejó establecidas las principales líneas de conflicto y una estructura social profundamente modificada. En otro trabajo (1977), el autor se enfocó en la dinámica sociopolítica corporativa de la sustitución de importaciones, por la cual las distintas clases y fracciones de clase hacían sus “apuestas” y demandaban y tironeaban del Estado, debilitándolo en sus capacidades. Acorde con la idea del “empate social”, el problema del desarrollo quedaría explicado por la incapacidad de los sectores sociales para establecer una alianza de dominación estable y dirigir desde el Estado un proyecto coherente de desarrollo.

Otro tipo de trabajos, si bien partieron de un análisis de la situación estructural socioeconómica, se enfocaron de forma menos determinista y observaron cómo en los avatares del proceso histórico se construyó una lógica de interacciones conflictivas entre los actores que impusieron otro tipo de restricciones: sociopolíticas.

En primer lugar, se encuentran los estudiosos que enfatizaron el rol que cumplió la movilización y organización de la clase obrera en la dinámica del conflicto y en la emergencia del movimiento peronista. En este caso, se buscó reconstruir la trama histórica poniendo de relieve las interacciones entre los actores (trabajadores y Estado) y el contexto. Autores como Horowitz (2004), Little (1979) y Ranis (1997) estudiaron el proceso de consolidación de las relaciones Estado peronista-movimiento obrero bajo un sistema de control monolítico por parte del Estado, que, entre otras cosas, organizó la clase trabajadora y consolidó el apoyo obrero al régimen peronista, pero al precio de enajenarse el sector patronal y alimentar fuertes conflictos.

Dentro de esta línea de indagación, interesa destacar el aporte de Sidicaro (1999), quien sostuvo que la lógica sociopolítica conflictiva entre los actores no estuvo predeterminada por antagonismos de clase, sino que la clave estuvo en el proceso mismo de politización y polarización generada por los conflictos sociales en torno a la aplicación de la legislación social (1944-46); lo que llevó tanto a una identificación del movimiento obrero con el peronismo como a un exacerbado antiperonismo de las clases acomodadas.

A partir de la reconstrucción de las interacciones entre el movimiento obrero y Perón, Torre (1990 y 1999) observa cómo el Estado terminó representando a un sector social particular, minando así su legitimidad frente a otros actores y estableciendo estrechos límites en el campo de la política económica. Por su parte, James ([1990] 2010) pone el foco en el rol de las experiencias, percepciones y vivencias de los trabajadores que llevaron a que el movimiento obrero se identificara con el peronismo. Pero este proceso fue de una naturaleza ambigua, pues, si por un lado el peronismo logró incorporar a la clase trabajadora a la Nación, por otro, también canalizó su poder de ruptura, puesto que tenía la capacidad de poner en cuestión al sistema mismo. Así, este “potencial herético”, si bien le permitió al peronismo construir su poder, también fue un pesado lastre político, que quitó autonomía a las elites estatales. Como se verá en esta

tesis, este componente herético del peronismo también jugará un rol importante en la lógica sociopolítica planteada a raíz de la IEE.

De la misma forma, Doyon evalúa el impacto que tuvo la participación sindical sobre el Estado peronista y su capacidad para formular e implementar la política económica. En especial observa cómo la gran cuota de autonomía e iniciativa que retuvo el movimiento obrero le otorgó un amplio margen de maniobra en el terreno económico a partir de lo cual la IEE peronista se vio fuertemente condicionada (Doyon, 1977, 2002 y 2006). Por ello, sostiene que la dinámica de reivindicaciones y demandas obreras terminó afectando tanto el desenvolvimiento del capitalismo industrial como la cohesión de la coalición gobernante (Doyon, 2006).

También se ha llamado la atención sobre los cambios que el peronismo supuso en cuanto al control del proceso productivo y a las relaciones al interior de la empresa. Sobre este punto, se ha estudiado el proceso de “institucionalización” llevado a cabo durante este período en las relaciones entre el movimiento obrero, los empresarios y el Estado. Mientras James (1981) estudia los conflictos obrero-patronales en torno al *effort bargain* o intensidad del trabajo (“contrato” tácito que vincula “esfuerzo” y “retribución” salarial) y el rol de las comisiones internas<sup>34</sup>, Doyon (1984) subraya que estas comisiones no contaron con respaldo legal ni su actividad estuvo codificada, lo cual fue una debilidad institucional y afectó las relaciones gobierno-empresarios-trabajadores. No obstante, y al contrario de lo que sostiene la matriz institucionalista-liberal, tanto Doyon (1984 y 1977) como James (1981 y [1990] 2010), subrayan el proceso de institucionalización en las relaciones trabajadores-empresarios y su relativo éxito para encauzar y menguar los conflictos interclases.

Otros autores, se centraron en las tensiones entre el gobierno peronista con los actores socioeconómicos establecidos y en los ejes de dicha disputa. Sidicaro (2002) argumenta que la clave para entender la trayectoria del peronismo y sus efectos estructurales e institucionales pasa por el análisis

---

<sup>34</sup> Las comisiones internas eran las delegaciones sindicales al interior de la fábrica encargadas de hacer cumplir en la práctica la legislación social vigente. Las mismas fueron objeto de profundos conflictos obrero-patronales y constituyeron un fuerte instrumento de poder en manos de la clase obrera. Al respecto, ver Basualdo, V. (2010a y b)

del proceso conflictivo entre el Estado peronista y los actores socioeconómicos predominantes, donde, sin minimizar el conflicto de intereses, se destaca el carácter político y simbólico de la disputa, que superó lo económico y que estuvo relacionada con la tentativa de recambio hegemónico que el peronismo intentó. Waldmann (1985) ensaya un enfoque más determinista en la medida en que subraya la necesidad del conflicto con la elite económica, pues para poder implementar un proyecto de desarrollo autónomo, el peronismo debería haber “desplazado” a la clase alta de su “posición dominante”. En este sentido, el autor cuestionó el carácter “reformista” del peronismo y su incapacidad para generar una transformación verdaderamente estructural (Waldmann, 1985: 179).

En otro trabajo, Sidicaro (1988) da algunas pistas para entender el tipo de vinculación del Estado peronista con los actores socioeconómicos predominantes y sus consecuencias para el desarrollo. A partir de su análisis de la Bolsa de Comercio de Buenos Aires, establece que en aquellas experiencias históricas en donde el Estado se postula como agente de desarrollo y en donde la decisión estatal de modificar los comportamientos de los sectores empresarios choca con los intereses de aquellos sectores que tienen inversiones en áreas de actividad que no son juzgadas prioritarias o que se consideran a sí mismas perjudicadas por la existencia de los controles gubernamentales; dichos sectores, tienden a generar una ideología antiintervencionista (1988: 110-113).

Por otra parte, este autor distingue analíticamente este caso de otro: el Estado como reasignador de recursos, que no pretende generar grandes transformaciones estructurales y en donde los conflictos que se libran por la distribución del ingreso ponen al mismo Estado en el centro de la puja socioeconómica. En este caso, argumenta, los conflictos sociales se dan por “interpósita persona”, siendo el Estado la excusa a través de la cual los actores definen sus propias disputas. Por ello, la oposición o el apoyo a la IEE no puede ser analizada abstrayéndolas del conjunto de las relaciones sociopolíticas y de los propios conflictos sociales (Sidicaro, 1988: 113-116). En esta tesis, como se mostrará, se argumenta que la experiencia peronista combinó aspectos del primero y del segundo caso.

Desde una perspectiva más histórica, autores como Halperin Donghi (1987 y 1994a) –ubicando al peronismo dentro de la tradición política argentina y mostrándolo como una respuesta a la crisis de la idea de unidad y armonía en la Argentina–, argumentó que el problema argentino es político y que en parte se explica por una contradicción entre dos criterios de legitimidad antagónicos: una legitimidad de eficacia (que aboga por una “administración eficaz del Estado en tanto instrumento de transformación) y una legitimidad de sufragio (que presupone “la virtud cívica y republicana”). El peronismo habría exacerbado y perpetuado ese conflicto de legitimidades, aunque con actores redefinidos, e imponiendo una lógica propia: la del autoritarismo plebiscitario.

Con un enfoque convergente, Plotkin (1993a) estudia los mecanismos del Estado peronista para construir legitimidad, generar consenso político y movilización masiva, analizando la creación de mitos, símbolos, rituales políticos y propaganda. Su hipótesis sostuvo que lo particular de este proceso era que tenía como objeto, no legitimar un determinado sistema político, sino el régimen peronista y la persona de Perón. Así, afirmó que el peronismo tuvo éxito en redefinir la identidad de importantes sectores de la sociedad, pero al costo de dividirla y generar una fuerte polarización sociopolítica. En otro trabajo, Plotkin (1993b) estudió la continuidad de las ideas de Perón y observó que en realidad sirvieron como instrumentos al servicio político del líder justicialista, lo cual dificultó su legitimación y reconocimiento como actor político.

Por último, cabe destacar algunos de los aportes que profundizan en los procesos de construcción simbólica a través de la observación de los discursos como un hecho o acción social, y en las consecuencias que ello ocasionó sobre la construcción y redefinición de identidades sociales y políticas. Sigal y Verón ([1986] 2008), pioneros en el análisis del peronismo como fenómeno discursivo, sostienen que este movimiento abarcó una estructura discursiva que configuró el tipo de relaciones que se dieron con otros actores. Esta estructura, que se desarrolló desde los primeros años y que fue “capaz de absorber los contenidos más diversos” ([1986] 2008:

244)<sup>35</sup>, expresaría una lógica confrontativa entre colectivos sociales que tienden a deslegitimarse mutuamente. Con un enfoque similar, De Ipola (1983) argumenta que Perón articuló su discurso bajo una “figura ideológica específica” que involucraría dos dimensiones: una “nacional-popular” y otra “nacional-estatal”. Para este autor, la clave que marca tanto los aspectos progresistas del populismo peronista como sus límites fue “la subordinación de principio, y no sólo ‘coyuntural’, del (...) componente nacional-popular a la lógica de lo nacional-estatal y, por lo tanto, a la forma general de la dominación” (1983: 163).

#### **I.4. El peronismo y el problema del desarrollo reconsiderados**

Otro conjunto de estudios, de producción más reciente, se ha enfocado más específicamente en el período histórico comprendido por el peronismo y lo ha hecho desde un abordaje más empírico que puso en cuestión algunas de las hipótesis e imágenes tributarias de las tradiciones antes reseñadas. El punto en común en estas producciones es que, en general, han procedido de forma contraria a algunos de los trabajos analizados hasta ahora: en lugar de partir de presupuestos teóricos que intentan ser probados a través de cierta evidencia empírica, que funciona en gran medida de forma ejemplificadora, y en muchos casos justificadora, se propuso el análisis de diversas fuentes históricas para construir nuevas hipótesis a partir del análisis de cuestiones como la política industrial, la política crediticia, las transformaciones en el Estado, su organización y la construcción de estatalidad, la representación de los empresarios, las vinculaciones entre la burocracia y las organizaciones privadas, etc.

Siguiendo con la tendencia de algunos de los autores antes revisados de poner el énfasis en el análisis del contexto y sus restricciones, estos estudios fueron reconstruyendo la trama histórica en toda su riqueza e indeterminación. Así, los actores perdieron un poco de la centralidad (y la responsabilidad) absoluta en cuanto a la trayectoria económica argentina.

---

<sup>35</sup> Esa estructura enunciativa está constituida por: 1) la posición del enunciador por fuera del campo político y a distancia del “pueblo”; 2) vaciamiento del campo político en virtud de lo cual el adversario queda reducido a “una suerte de residuo”; 3) homología de la posición del líder y colectivos más amplios, como “nación” y “patria”; 4) identificación de “Perón” y “patria”, “peronistas” y “argentinos”, “oposición” y “antipatria” (Sigal y Verón, [1986] 2008: 244-245) .

Profundizando la idea ya presente en otros trabajos acerca de la necesidad de ponderar el contexto histórico, nacional e internacional, los autores destacaron la brecha que hubo entre los objetivos planteados por el gobierno peronista y los resultados de las políticas aplicadas. Sin embargo, lejos de una actitud condenatoria o de disculpa militante, se buscó comprender las restricciones que impuso el particular contexto de post guerra; lo cual permitió, a través de análisis empíricos, construir una imagen más matizada, con contradicciones y ambigüedades, en la aplicación de las políticas públicas y sus consecuencias en el largo plazo. Así, por ejemplo, se buscó analizar el Estado peronista como “momento paradigmático desde donde discutir el Estado argentino como problema” (Berrotarán, Jáuregui y Rougier, 2004: 9-10).

En gran medida, estos estudios problematizaron y cuestionaron los núcleos duros que formaron parte de algunas de las perspectivas antes reseñadas en cuanto al desarrollo industrial, los actores sociales y los factores institucionales. Se puede entender esta generación de producción académica ubicándolas en tres esferas de análisis: las políticas estatales, las transformaciones del Estado y el problema de los actores empresarios y su relación con el gobierno peronista.

En cuanto a las políticas estatales, ya sea complementando o debatiendo con las imágenes que atribuían exclusivamente el fracaso del desarrollo al rol de la elite económica, se prestó atención al carácter y a la forma en que se implementó la política económica. Con ello, el peso de la explicación dejó de estar recargada exclusivamente en la “oligarquía terrateniente” y habilitó a pensar en procesos más complejos en los que el propio Estado también cumplió su papel<sup>36</sup>. Por ejemplo, en cuanto al rol del Estado empresario, Belini y Rougier (2008) y Belini (2001a y 2004) pusieron de relieve que en el caso de las políticas de las empresas estatales se prestó poca atención a los intereses económicos de los actores privados, llegando incluso a competir por el mercado nacional.

---

<sup>36</sup> En este sentido, Rougier (2007) afirma que una de las principales dificultades para el desarrollo de la industria manufacturera está relacionado con las “fluctuaciones, inconsistencias e imprevisibilidad” de la política económica, lo cual generó “‘ambientes económicos’ de desconfianza que inhibieron mayores apuestas de inversión a largo plazo” (2007: 22).

A partir del estudio de la política industrial peronista, Belini, a contramano de muchas de las imágenes de la matriz institucionalista liberal, sostiene que el peronismo no pretendió un cierre de la economía ni buscó la autarquía (2009). Por otro lado, también destaca los condicionamientos políticos a la hora de definir la política industrial: “el aliento al sector industrial se vio subordinado a otros objetivos como el pleno empleo y la redistribución del ingreso a favor de los asalariados” (2004: 104).

Coincidiendo con Kosacoff y Katz (1989) en cuanto a que no existió una política industrial de largo plazo, Rougier y Fiszbein mostraron las dificultades del peronismo en implementar “una estrategia de largo alcance que guíe el conjunto de las medidas (económicas) instrumentadas” y que la política económica estuvo más bien limitada a fines específicos, lo cual limitó el planeamiento a largo plazo (2004: 140).

En sus trabajos sobre los instrumentos y los organismos de financiamiento industrial, Rougier (2001, 2004, 2007) muestra cómo, más allá del discurso, la política implementada estuvo lejos de cumplir los objetivos de beneficiar a la pequeña industria y construir una burguesía nacional. Específicamente, en el análisis del Banco Industrial Argentino (Rougier, 2001), observa que, al contrario de lo que se proponía el discurso peronista, los créditos favorecieron mayormente a los sectores tradicionales y que fueron relativamente pocos los créditos volcados a fomentar nuevas industrias e inversiones fijas.

Aunque no limitados al período peronista, en los estudios sobre el Banco Nacional de Desarrollo y la empresa SIAM, Rougier lleva a cabo un análisis articulando hipótesis más generales acerca de la relación entre el Estado y los empresarios y el impacto de las instituciones sobre el desarrollo económico. De esta manera, este autor sostiene que tanto el contexto de inestabilidad institucional, a nivel del Estado y de la administración burocrática, como la inestabilidad macroeconómica y la puja de intereses en todo el conjunto de actores (estatales, militares, empresarios, sindicales, etc.); terminaron jaqueando el desempeño de una institución clave para el desarrollo económico como lo es un banco especializado en el financiamiento a largo plazo de la industria (Rougier, 2004). En cuanto a la

fábrica SIAM-Di Tella, el autor observa hasta qué punto las oscilaciones de la política económica y la inestabilidad de las instituciones afectaron negativamente la toma de decisiones de una empresa paradigmática del capitalismo industrial argentino (Rougier, 2012b).

Girbal Blacha también analiza la función sociopolítica que cumplió el crédito, el cual, en lugar de financiar inversiones fijas, terminó subsidiando a las empresas para la “compra de materias primas, pago de salarios, vacaciones y aguinaldos de los trabajadores, saldo de deudas con el sistema bancario, provisional y de recaudación fiscal (...)”. La consecuencia fue que “la ‘Nueva Argentina’ no logra coronar un proceso de industrialización” (2003: 261).

En cuanto a la política agraria peronista, varios trabajos sumaron ricos detalles en cuanto al accionar de la elite peronista y los actores rurales. Entre ellos se destacan los de Lattuada (1986), quien sostiene que si bien la política agraria peronista avanzó en muchos aspectos (colonización y expropiación, por ejemplo), no logró transformar la estructura de la propiedad rural debido a la necesidad de aumentar la producción agropecuaria, para lo cual el gobierno juzgó necesario minimizar el conflicto, congelando el sistema de propiedad vigente. Por su parte, Girbal-Blacha (2003) muestra las grandes continuidades en las políticas agropecuarias antes y después del peronismo, poniendo en jaque algunos de los “mitos” con los que se suelen identificar a la Argentina peronista, pues más allá de los enfrentamientos discursivos, las relaciones entre el Estado peronista y el agro estuvieron signadas por enfrentamientos y también por acuerdos y negociaciones.

Si bien la mayoría de estos trabajos han problematizado cuestiones y visiones heredadas en base a profundos y ricos estudios empíricos, los aportes han quedado limitados por el alcance específico de los mismos. Esto puede ser entendido en función de lo reciente de muchos de estos aportes; y de hecho ya han surgido análisis más comprehensivos que articulan explicaciones globales acerca de la naturaleza del fenómeno estudiado. En este sentido, cabe destacar los trabajos de Rougier (2004 y 2012a), Brennan y Rougier (2009) y Belini y Korol (2012).

En cuanto a los autores que profundizaron las consecuencias de las transformaciones estatales durante el peronismo, Berrotarán (2004) reflexiona sobre el proceso de construcción del “Estado moderno” y el esfuerzo del gobierno peronista por construir capacidades estatales, “visualizado como uno de los principales escollos a resolver para llevar adelante las políticas públicas” (2004: 17). Dentro de una perspectiva que no se reduce al análisis de los resultados sino que profundiza el proceso a través del cual se llega a ellos, Berrotarán propone analizar la “gestación y construcción de un estado que se presenta con nuevas capacidades de formulación de políticas, a través de mecanismos de previsión, intervención y control” (2003: 9). En este sentido, la autora describe una trama en donde el Estado peronista aplicó mecanismos para la conformación de consensos y generó instituciones que buscaron legitimar las propias políticas para apuntalar un modelo de desarrollo de corte industrial.

Siguiendo esta línea, Stawski (2012a y b) se centra en el estudio de las transformaciones producidas en los organismos del Estado responsables de la gestión económica desde los años treinta hasta 1955, profundizando el análisis de los avatares de las agencias que componían esa trama burocrática, su proceso de centralización decisional, la lógica de sus transformaciones y su relación con los cambios en las políticas económicas. Por su parte, Campione (1996 y 2007) estudia tanto los orígenes estatales del peronismo como las transformaciones y continuidades del Estado en el período 1943-1946, trayectoria a lo largo de la cual describe la profundidad del proceso de autonomización del Estado, como un ámbito en donde las propias elites estatales y militares definieron un conjunto de intereses propios, respecto de otras fuerzas sociales, en especial de la burguesía.

Por último, otro grupo de autores se enfocan específicamente en las relaciones entre el gobierno peronista y los empresarios, poniendo de relieve la trama de sus interacciones, los condicionamientos estructurales y contextuales y mostrando como ello afectó la calidad de las políticas implementadas y su impacto sobre el desarrollo argentino.

En sus trabajos sobre el rol del empresariado, Brennan (1997 y 2002) analiza su rol en la alianza peronista y muestra los avatares que sufrió esta coalición para lograr un difícil equilibrio entre trabajadores y empresarios. Esta reconstrucción le permite poner de manifiesto que en realidad no hubo apoyo ni oposición “predeterminada” de los empresarios frente al peronismo. A partir de ello tejió una explicación en donde finalmente Perón ve achicado cada vez más su margen de acción en función de las luchas entre empresarios y trabajadores.

En otro trabajo, se estudian los intentos del peronismo por generar una burguesía nacional, a partir de lo cual se analiza en profundidad la trayectoria de la CGE y sus relaciones con el gobierno (Brennan y Rougier, 2009). Los autores concluyen que las dificultades de la Argentina para alcanzar un mejor desempeño económico no tiene que ver tanto con las características de los empresarios sino con el fracaso en crear un marco institucional apropiado y las inconsistencias y cambios de las políticas económicas, que inhibieron decisiones de inversión sobre una base de largo plazo (2009: 201).

En otros estudios se buscó profundizar los desafíos que representó el Estado peronista hacia los industriales, reconstruyendo sus visiones y sus intentos de organización corporativa (Jáuregui, 1993, 2004a, 2004b; Swiderski, 1993). Los trabajos de Jáuregui ayudan a entender cómo el accionar del Estado peronista tuvo consecuencias sobre: 1) la representación corporativa del empresariado industrial y su propia constitución como un actor dotado de cierta identidad y actividad colectiva eficiente (2004a: 69); 2) la dependencia de los empresarios hacia el Estado, a través de subsidios y créditos, que estimularon comportamientos signados por la incertidumbre, tendencias a la inmovilidad y la falta de innovación tecnológica (2004a); 3) la inexistencia de mecanismos estables y efectivos que aseguren la participación del empresariado en las políticas que los afectaban.

Así, este autor argumenta, en contra de algunas de las visiones previas, que “las limitaciones o las deficiencias que retrasaron el proceso de crecimiento argentino no tuvieron que ver estrictamente con el proteccionismo ni con el modelo de crecimiento industrial guiado por el

estado” (2004a: 154), sino que el peso está puesto en la vinculación de tipo “inorgánica” y la relación conflictiva del Estado peronista con el empresariado, que produjeron consecuencias negativas en cuanto a la posibilidad de generar un proceso coherente de desarrollo.

Este último conjunto de trabajos también tocan el problema de la legitimidad de la industria y la planificación durante el peronismo, aunque indirectamente. En Brennan (1997 y 2002) y Brennan y Roguier (2009), por ejemplo, se señala que el ideario de “una Argentina industrial” era un componente importante en las pretensiones de legitimidad del régimen peronista. Desde la visión de Jáuregui se puede concluir que los empresarios no tuvieron oportunidad de participar efectivamente en las políticas que los afectaban y que ello incidió negativamente en la legitimidad del modelo peronista. A los fines de esta tesis, también es preciso recuperar un argumento esbozado por Elena (2005 y 2011), quien analiza el problema de la participación política en contextos autoritarios y sostiene que si bien está claro que el régimen peronista reconfiguró la sociedad civil y redefinió el rol de las instituciones establecidas (sindicatos), lo que está menos claro, y lo que necesitaría mayor trabajo, es cómo operaron ciertos actores de la sociedad civil para aprovechar las oportunidades de la planificación estatal y cómo en el proceso influyeron modificando la implementación de la planificación. Esto es lo que esta tesis se propone profundizar.

Como se puede observar, en distinta medida muchos de los autores de las tradiciones recién reseñadas generaron importantes aportes para entender ya sea los condicionantes y desempeños de la IEE, los avatares del Estado y los derroteros de las elites estatales o la dinámica del conflicto sociopolítico entre los actores estatales, sociales y económicos. Sin embargo, todavía está pendiente un estudio empírico que, en base a la articulación de dichos aspectos, logre poner debidamente de relieve la forma en que afectaron y fueron afectados por la legitimidad de la IEE y del MD-ISI. Para contribuir a llenar este vacío, en el próximo capítulo, se partirá de una crítica que permita superar algunos obstáculos analíticos de la literatura recibida y se construirá un esquema analítico que permita abordar el problema de la legitimidad económica.

## **CAPÍTULO II: Legitimidad de la intervención económica estatal, modelo y modo de desarrollo**

### **II.1. Una revisión crítica de los aportes recibidos**

El “fracaso” económico argentino, como cualquier fracaso, no sólo ha necesitado de una explicación, sino también de responsables históricos. Como se ha podido ver a grandes rasgos, en las explicaciones en clave de economía política acerca de la relación entre IEE y desarrollo han predominado los trabajos que se enfocan en la responsabilidad que tuvieron determinados actores (elite terratenientes, empresarios industriales, elites estatales) en la trayectoria seguida por el modo de desarrollo argentino. En este sentido se consideró que esta producción bibliográfica puede ser abordada a partir de dos grandes matrices o esquemas de pensamiento, estructuralismo e institucionalismo, los cuales si bien tienen fuertes divisiones internas sirven para poner de relieve la centralidad que tuvo la “naturaleza del actor” en la explicación del (sub)desarrollo argentino.

Desde la matriz estructuralista se buscó explicar este “fracaso” en términos de una combinación variable de intereses, incapacidad, desidia e indolencia por parte de las elites socioeconómicas y/o políticas para proyectar y aplicar eficazmente un modelo que maximice las potencialidades productivas del país, en especial el sector industrial pero también el agropecuario. Este problema, a su vez, recibió distintas explicaciones, pero en cualquier caso el comportamiento y las características de la elite económica (terratenientes pampeanos o clase dominante) fueron tanto el punto de partida del análisis como la explicación última de la trayectoria del modo de desarrollo.

La elite tradicional fue conceptualizada por distintos autores ya sea como “retrógrada”, “feudal”, “antimoderna/industrial” ya sea como “agente capitalista”, “maximizadora”, “racional”, o “especuladora”; pero la hipótesis subyacente de esta matriz siempre se mantuvo: dada la naturaleza de los intereses de los actores (terratenientes) y dada la posición de poder que éstos ocupan en el espacio social, los mismos estuvieron en condiciones tanto de

ejercer un poder de “veto” sobre iniciativas que atentasen contra su poder, como de garantizar la reproducción de aspectos esenciales del modo de desarrollo (agroexportador)<sup>37</sup>.

La segunda hipótesis, es corolario de la primera: luego de la crisis de 1930 el modo agroexportador fue incapaz de generar desarrollo. Es decir, aún cuando las condiciones que habían permitido su despliegue “exitoso” no estaban presentes, se insistió en preservar sus lineamientos básicos con la idea de que el cambio de dichas condiciones sería sólo transitorio.

En este punto es preciso aclarar que la idea de desarrollo de la cual parten estos autores, y desde la que se analiza el caso argentino, sufrió cambios de la mano de los propios avances teóricos. Básicamente se lo postula como un proceso social que incluye la acumulación (capitalista o pública-estatal), la expansión del empleo (y con ello niveles mínimos pero crecientes de igualdad socioeconómica e inclusión social) y márgenes ampliados de autonomía nacional. De allí que se identifique “desarrollo” con “industria”. Posteriormente, se haría más hincapié en el desarrollo endógeno de capacidades tecnológicas.

La tercera hipótesis mostraba cómo la elite económica pudo llevar a cabo sus designios en términos operativos/instrumentales: debido al control que ejerció sobre el Estado, lugar desde el cual pudo asegurar posiciones monopólicas y rentas extraordinarias a través de una diversidad de mecanismos formales e informales. Distintos autores mostraron que desde sus orígenes el Estado nacional fue parte de un proyecto mayor de la elite socioeconómica para implementar un modelo de desarrollo agroexportador. Ello quedó sintetizado en la imagen de una simbiosis entre la elite económica, el Estado y el modelo extrovertido, tal como fue mencionado.

De esta manera, la explicación acerca del fracaso del desarrollo argentino quedó formulada en función de los comportamientos y decisiones que la elite socioeconómica argentina tomó en coyunturas históricas clave y que jamás se orientaron a implementar un modelo de desarrollo alternativo

---

<sup>37</sup> Es preciso señalar que esta hipótesis en más de un caso es presentada directamente como un hecho. Como se mostró en los apartados previos, sólo posteriormente, y en base a distintos aportes empíricos, esta imagen ha sido (sólo parcialmente) cuestionada.

que resolviese los problemas estructurales del país en términos de vulnerabilidad externa, desigualdad interna, márgenes de autonomía nacional, incorporación de la técnica al proceso productivo, etc. En una palabra, nunca se proyectó un “verdadero” modelo de desarrollo (industrial) que maximizara las potencialidades productivas del país.

Frente a esta situación, surgió la pregunta de por qué las posiciones de poder de los actores terratenientes nunca pudieron ser desafiadas, lo cual lleva a la cuarta hipótesis: nunca existió una clase industrial suficientemente consciente de sus verdaderos intereses, de su rol histórico y/o capaz de enfrentar y romper con el monopolio del poder económico y simbólico de la elite económica tradicional-agroexportadora<sup>38</sup>. En lugar de ello, tendió a mimetizarse y a compartir sus mismas pautas de comportamiento.

Esta idea fue llevando la discusión al plano de los conflictos entre los actores sociales, lo cual fue conceptualizado en términos del “problema de la hegemonía”; es decir, la incapacidad para que un grupo socioeconómico ejerza la dominación social e implemente un modelo desarrollo efectivo, sólido y sostenible, a la vez que flexible como para poder hacer frente a las crisis internacionales y aprovechar las oportunidades coyunturales de la economía mundial.

En este marco, muchos autores conceptualizaron el conflicto en torno al desarrollo en términos de un enfrentamiento entre bloques o alianzas sociales: nacional-popular vs liberal-conservadora. De tal manera, algunos estudiosos explicaron el modo de desarrollo en términos de la incapacidad de uno de estos dos bloques para imponerse (tesis del “empate social”), mientras que otros sostuvieron que el problema fue que finalmente, hacia 1975-76, se impuso el bloque liberal-conservador<sup>39</sup>.

---

<sup>38</sup> Así, los autores de esta matriz siempre subrayaron como fundamental que aún durante el período ISI la clave del ciclo económico seguía dependiendo de las exportaciones agropecuarias, proveedoras de divisas, es decir, del comportamiento de los actores rurales.

<sup>39</sup> Fue precisamente en estos términos que se dio el debate en torno al “agotamiento” del modelo ISI: mientras algunos autores argumentaron que la ISI y/o la sociedad que le había dado lugar ya estaba agotada hacia mediados del siglo XX, (Portantiero 1977a y 1987; Halperin Donghi, 1994a), otros autores sostuvieron que el modelo ISI, pese a sus falencias, estaba en condiciones de seguir desarrollándose (Müller, 2002; Damill, 2005, Vitto 2010) y que habría sido objeto de un desmembramiento intencional por parte de la coalición liberal-conservadora (Basualdo, 2006). Vale acotar que para autores como Basualdo (2006) y

Es en función de una combinación variable de este conjunto de hipótesis que en esta tesis se señala que, en última instancia, para la matriz estructuralista la posibilidad de desarrollo estuvo determinada por la posibilidad de una “ruptura”, de un quiebre estructural que permitiese simultáneamente el ascenso de los actores que propenderían al desarrollo y una neutralización o eliminación de los actores que operaban como un obstáculo. En efecto, estas visiones en definitiva argumentaron que el subdesarrollo argentino se debió (y se debe) a que el conflicto fundamental de la sociedad argentina, aquel que opone a la elite económica con la expansión de la industria y al cambio técnico, no fue resuelto.

Más allá de la riqueza de estos estudios y de la luz que arrojan sobre aspectos clave de la historia argentina –como es el análisis de las estructuras socio económicas y su incidencia sobre los procesos políticos y las posibilidades de desarrollo–, son varios los autores que señalaron debilidades en ciertos aspectos de esta matriz de interpretación. En ella predomina un enfoque que en términos de Viguera (1997) se puede llamar “sociocéntrico”, es decir que ubican en el proceso social las variables independientes a partir de las cuales se explica tanto la dinámica política como las políticas estatales. Este autor critica tanto las visiones “instrumentalistas” del Estado, visto como herramienta al servicio exclusivo de los intereses capitalistas, como aquellas en términos de “coaliciones de políticas”, es decir, que postulan la existencia de una “alianza” entre el Estado y ciertos sectores socioeconómicos que en determinadas circunstancias adquirirían “un poder estructural más decisivo” y con mayor capacidad “para impulsar el crecimiento de la economía” (Viguera, 1997: 18). Frente a ello, el autor señala que en realidad no se puede encontrar en los apoyos sociales una explicación a priori de las decisiones estatales<sup>40</sup>.

---

Notcheff (1994) no existió un “fracaso”, sino un rotundo “éxito” en el modelo económico implementado desde 1976, puesto que se habría cumplido las intenciones de quienes lo pergeñaron: concentración y centralización del capital y reprimarización de la economía, entre otros aspectos.

<sup>40</sup> Al respecto, Viguera sostiene: “Las coaliciones deben en todo caso investigarse y no ‘deducirse’ de las políticas adoptadas: el hecho de que existan beneficiarios de ciertas políticas no quiere decir necesariamente que ellos hayan sido los iniciadores activos de las mismas, ni aun que hayan participado y aun acordado su implementación inicial” (1997: 19).

Esto pone en el centro del análisis el problema de la autonomía del Estado, la cual merece mayor problematización. Muchas veces el Estado es mostrado como un agente de las clases capitalistas en función de las cuales orienta la IEE<sup>41</sup>. Sin embargo, tal como señala Acuña (1994), la autonomía del Estado, y su capacidad para despegarse e incluso disciplinar a los empresarios, se puede ver reforzada de distintas maneras y bajo diversas situaciones, por ejemplo en una situación de guerra. Como se verá, ello fue exactamente lo que ocurrió en el caso argentino hacia fines de la SGM.

Debido a que representan la interpretación más acabada y sofisticada dentro de esta matriz de interpretación, las tesis de Peña, Sábato y Schvarzer merecen una mención específica. Si bien estos autores generaron importantes aportes para entender los condicionantes estructurales y la importancia del cambio técnico, a nuestro entender no queda suficientemente clara la relación entre “clase dominante” y el modo de (sub)desarrollo finalmente desplegado. En efecto, no resulta de por sí evidente cómo la forma de organización y el comportamiento de la “clase dominante” argentina impidió el desarrollo del país. Sin embargo, estas hipótesis fueron retomadas (y no cuestionadas) por otros autores.

Ahora, si el peso de la explicación se pone más en las respuestas que esta “clase” debió dar a los desafíos presentados por las realidades del contexto internacional y los determinantes estructurales nacionales, la explicación adquiere otro matiz a nuestro entender más complejo y rico. En efecto, en este caso el foco se corre desde la responsabilidad o características de comportamiento de un determinado grupo social hacia los condicionantes contextuales, aspecto que es señalado por Sábato (1988) pero que en la explicación final pierde relevancia en favor del comportamiento de la “clase dominante”.

---

<sup>41</sup> Por ejemplo, en el caso del cambio de política económica entre 1949-1952, las medidas pro empresariales y pro capital externo a menudo fueron mostradas como la defección del peronismo frente a los intereses burgueses nacionales e internacionales y no, como también podría pensarse y también mostraron otros autores, como el producto de la propia perspectiva de la elite peronista frente a la nueva realidad internacional y las limitaciones internas. Por el contrario, una “matriz sociocéntrica” (Viguera, 1997) supone que un Estado verdaderamente autónomo hubiera podido “disciplinar” de forma efectiva, y más allá de cualquier coyuntura excepcional, a los actores empresarios, obligándolos a invertir, tomar opciones “duras” de desarrollo tecnológico, apostar al cambio técnico e industrial, canalizar el excedente agropecuario hacia la industria, etc.

Pero no sólo eso, sino que además, si se parte de la base que el Estado no fue solo un instrumento exclusivo al servicio de una determinada clase o grupo social, comienza a abrirse otro esquema de interpretación. El mismo, pondría el foco más bien en el análisis de cómo los actores gubernamentales aplican políticas que buscan resolver problemas de manera simultánea en los campos político, económico y social. En efecto, tal como sostiene Viguera, “es más realista pensar que las políticas se van construyendo a partir de cómo los gobernantes van procurando, sobre la marcha, dar respuestas pragmáticas a los problemas que se les plantean” (1997: 20).

Precisamente, estos y otros aspectos fueron puestos de relieve por la tradición de la “sociología política”. Si bien, muchos de los autores englobados en esta corriente expresan el momento “político” del análisis en clave estructuralista, aquellos autores que tendieron a privilegiar el estudio del proceso histórico, pusieron de manifiesto otra dimensión especialmente fructífera a la hora de explicar el derrotero del modo de desarrollo argentino: las interacciones entre los actores y los procesos políticos conflictivos que marcaron el contexto inmediato en donde las políticas estatales fueron formuladas e implementadas. En este sentido, en esta tesis se considera que todavía es mucho el camino que falta por recorrer para que quede debidamente explicada la relación entre el comportamiento de determinados actores socioeconómicos y la trayectoria económica del país.

Por último, cabe señalar que otra de las hipótesis sostenidas en la matriz estructuralista adolece de serias dificultades. La idea de que la trayectoria caótica de la economía argentina puede explicarse en función de los intereses de los grupos más poderosos es altamente cuestionable. En efecto, el hecho de que se corrobore un ciclo económico frecuentemente inestable en el cual hubieron pocos ganadores y muchos perdedores no puede ser tomado como evidencia de que los beneficiarios de dicha situación pergeñaron un “modelo” que produzca sistemáticamente esos resultados. Ello equivale a sostener que los actores saben perfectamente de antemano las consecuencias de las propias acciones y tienen la capacidad de predecir las acciones de terceros actores a la vez que pueden ajustar las políticas estatales a la medida de sus propios intereses.

En definitiva, ¿son los actores (la elite económica) los que provocan intencionalmente caos para poder beneficiarse de él?, ¿o el caos se genera por una multiplicidad de factores que combinados producen una situación tal en la que los agentes más poderosos están en mejores condiciones de beneficiarse y, en su accionar, empeoran la situación? En cualquier caso, esto último es muy distinto que adjudicar a los actores determinada responsabilidad *ex post* por resultados que en última instancia son generados por la dinámica propia del funcionamiento del sistema. En este sentido, queda pendiente profundizar y explicar la “lógica” de ese “caos”.

Como se mostró, la matriz institucionalista liberal puso el énfasis en el problema de las “instituciones”. Desde una fuerte reformulación teórica, se revisó la historia argentina criticando el modelo ISI, revalorizando la economía agroexportadora y argumentando que en realidad fue un período en el que la economía en su conjunto se benefició, y no solo el sector agrario, y que hubieron industriales emprendedores y eficientes. Esta visión atenuó la idea de un conflicto irreconciliable entre los terratenientes y los industriales y trasladó el eje principal del conflicto –que habría llevado a una “pérdida del rumbo económico” y finalmente al “fracaso argentino”– a las “desmedidas” y “antieconómicas” demandas populares y al “rumbo proteccionista”, “mercadointernista”, “rentístico”, “inflacionario” y “ultra estatal” a partir del peronismo.

Ahora bien, este enfoque no identifica claramente a los actores sociales sino que se alude a ellos en términos indirectos, quedando en general a criterio del lector las relaciones entre las políticas económicas y los actores sociales. Más importante aún, aquello que se muestra como un dato de la realidad no es más que un supuesto teórico, que incluso es altamente discutible: la idea de que son los obstáculos al libre mercado lo que explica el “fracaso” argentino.

En este sentido, la matriz institucionalista liberal parte de una hipótesis muy simple: la trayectoria del subdesarrollo argentino comienza a trazarse a partir del momento en que la intervención estatal afectó las ventajas comparativas que tenía el país. De esta gran hipótesis se derivan las demás: que ello originó comportamientos *rent seeking* en los actores

socioeconómicos, que los derechos de propiedad se vieron afectados, que ello explica la baja en el ahorro y en la inversión (privada), etc.

Dentro de estas visiones, los autores liberales que recalaron más en el problema de la relación entre los la IEE, las instituciones, los actores sociales y el desarrollo, abordaron la cuestión en términos de la gestación de un “Estado corporativo”, el cual sería el correlato político-institucional de la ISI. Esta imagen estatal “corporativa” es la que mejor captura la conceptualización que esta corriente hizo acerca del rol de los actores socioeconómicos en relación al desarrollo. En dicha imagen se puede observar un determinado esquema “sociológico” con el cual los institucionalistas liberales analizaron el caso argentino y el rol de cada actor en el Estado corporativo.

Estilizadamente, se puede plantear que los distintos autores que suscriben esta corriente interpretan a los políticos como actores con una racionalidad extrema cuyo único objetivo es mantenerse en el poder. Para ello buscan clientela política, dentro de lo cual la ampliación de la esfera estatal es altamente funcional. La necesidad de financiar la crecida maquinaria pública lleva a los políticos a aumentar la presión impositiva y, en casos extremos, como el peronismo, esto llega a poner en cuestión el proceso mismo de acumulación capitalista.

En cuanto a los empresarios (en especial los rurales), son conceptualizados como dinámicos y competitivos, por lo que constituyen los agentes naturales del crecimiento económico. A través de éstos, la economía nacional puede (y sostienen que históricamente fue así) explotar sus ventajas comparativas e insertar al país exitosamente en la economía mundial, lo cual además permite al país la incorporación de tecnología (extranjera-importada, vale aclarar). Estos actores tienen una ideología liberal y una postura antiestatal, y en tanto fueron minoría, debieron “apelar” a los golpes de estado para poder preservar sus intereses.

Inversamente, los pequeños empresarios son vistos como poco dinámicos y que buscan la protección estatal para poder mantener sus anticompetitivas actividades. En cuanto a la clase obrera, la misma no es

analizada en tanto tal, sino que aparece como un sector social corporativizado más que busca ampliar su participación en el ingreso nacional. En cualquier caso, el poder estructural que los trabajadores adquirieron<sup>42</sup> (especialmente a lo largo de la ISI) incidió de manera negativa en el proceso de acumulación capitalista, tanto en términos directos (en tanto que sus demandas de altos salarios encarecieron artificialmente la producción y contribuyeron a inhibir un mayor desarrollo tecnológico) como indirectos (contribuyendo a la gestación y sostenimiento político del Estado corporativo y de gobiernos “populistas”).

En este esquema de interpretación se le da un lugar relevante al conflicto, pero el mismo no es entendido como la condición de posibilidad para generar un cambio o transformación de las estructuras que determinan el subdesarrollo, sino como una alteración del equilibrio social necesario en el cual las ventajas comparativas del país pueden ser explotadas.

No obstante esta preocupación por el problema del conflicto social, la falta de consenso y su impacto sobre las instituciones (económico-estatales, entre otras), tampoco se observa en estos autores –más allá del énfasis puesto en la inexistencia de reglas de juego comúnmente aceptadas y en el funcionamiento “deficiente” de las instituciones– un esfuerzo por penetrar más profundamente en la dinámica del conflicto sociopolítico que contribuyó a que las instituciones económicas argentinas terminaran pedaleando en el aire. En especial, dentro de esta matriz, resulta un vacío importante la falta de estudios empíricos tanto sobre los actores sociales que supuestamente desestabilizaron las instituciones y el efecto “deletéreo” del accionar de los actores “corporativizados”, como la trayectoria de las instituciones mismas cuya deficiencia se señala pero que no se logra profundizar.

Por otra parte, la bibliografía que englobamos dentro de la sociología política se centró en el problema del peronismo a la vez que discutió algunos de los aspectos tratados por los aportes estructuralistas. De tal

---

<sup>42</sup> Nótese la contraposición frente a los autores de la matriz estructuralista, en especial los de orientación marxista, que otorgan al “poder estructural” de los empresarios la clave para comprender el desarrollo del sistema capitalista. Una discusión teórica exhaustiva de este concepto se encuentra en Viguera (1997: 10-17).

manera, dentro de esta producción bibliográfica hay enfoques con mayor o menor “parecido de familia”<sup>43</sup> con la matriz estructuralista que estilizamos al comienzo de este apartado<sup>44</sup>.

En cambio, lo que para la matriz estructuralista era la precondition para el desarrollo (la ruptura) para los autores de la sociología política que privilegian un enfoque desde el proceso histórico, el conflicto sociopolítico es un pesado lastre que quitó autonomía política a la elite peronista, condicionó su política económica dificultando su efectividad y socavó su legitimidad para ciertos sectores de la sociedad. La investigación que resulta de la presente tesis confirma, y por lo tanto suscribe, esta hipótesis.

Como se pudo observar hacia el final del anterior apartado, los aportes más recientes generados desde la historia económica y social que revisan el problema del peronismo, las políticas estatales, el Estado y las relaciones con los empresarios, también ponen en el centro del análisis el proceso socio histórico sin por ello descuidar el estudio de los condicionantes estructurales económicos y sociales. Así, esta producción académica más reciente, con un fuerte componente empírico, pone en cuestión determinadas creencias acerca de lo que el peronismo fue (o debió haber sido). Aspectos antes asociados sin mayores discusiones a esa experiencia histórica fueron progresivamente puestos en tela de juicio y no presupuestos o hechos de los cuales se parte. El nacionalismo de Perón, el componente antioligárquico del peronismo, su carácter transformador-industrialista, la vocación autárquica, mercadointernista y antiexportadora del modelo económico peronista fueron y están siendo progresivamente estudiados y rediscutidos<sup>45</sup>.

Por último, los autores que trataron el problema de la legitimidad, lo hicieron desde el enfoque clásico de la legitimidad política, destacando cómo los conflictos sociopolíticos entre los actores se vieron alimentados y

---

<sup>43</sup> La expresión pertenece a José Nun (1987).

<sup>44</sup> Resumidamente, se pueden señalar dos aspectos que algunos autores comparten con la matriz estructuralista: 1) la caracterización general de los actores socioeconómicos en términos de clases y el rol negativo de los actores tradicionales, terratenientes, clase dominante, oligarquía, etc. en el proceso de desarrollo; 2) el Estado y su intervención económica como supeditadas a la lógica de conflicto entre actores (clases, grupos, alianzas de clase, fracciones de clase): baja autonomía en un contexto de polarización y politización.

<sup>45</sup> Al respecto, ver el interesante artículo de Belini y Rougier (2006) sobre los vacíos en la historiografía sobre el peronismo.

a la vez contribuyeron a la crisis de legitimidad del sistema político. Es de destacar que en el caso argentino los autores subrayan que este problema asumió una forma particular, pues lo que se presenta es un choque de legitimidades binario: es una parte de la sociedad contra otra parte de la sociedad, en donde no sólo se enfrentan intereses sino también valores, ideologías, formas de entender lo que es el bien común, la Nación, etc.

Llevada la problemática a este punto, y a los fines de plantear adecuadamente el objetivo y el centro de las indagaciones de la presente tesis, se hace necesario profundizar algunos de los pocos estudios acerca de las vinculaciones entre el problema de la legitimidad y el problema del desarrollo. En particular, interesa revisar dos autores, con visiones claramente opuestas, que establecieron bases para pensar esta problemática.

Desde un enfoque que comparte muchas de las hipótesis de la matriz estructuralista, Nun (1987) generó importantes aportes para entender la emergencia, consolidación y decadencia de un determinado régimen social de acumulación (RSA). Si bien se puede compartir la idea de que el sistema capitalista no necesita del consenso, el autor no aborda un aspecto que es crucial para el caso argentino y que es lo que esta tesis se propone profundizar: la legitimidad del modelo de desarrollo. Si bien está claro que las relaciones capitalistas de producción no necesitan de legitimación, distinto es el caso de un determinado modelo de desarrollo. Pues, si, tal como sostiene el autor, el régimen político determina reglas que siguen los actores políticos y el RSA determina reglas donde operan los agentes socioeconómicos, cabe preguntarse si el RSA específico de cada formación histórica no existe en virtud de una legitimidad que le permite funcionar.

El problema de la legitimidad adquiere mayor relevancia en los casos en donde hay un quiebre en el modo de desarrollo, por ejemplo cuando se pasa de un modo agropecuario exportador a uno industrial sustitutivo. En estos casos, en donde hay fuertes alteraciones en las posiciones de los actores socioeconómicos, es plausible pensar que el nuevo RSA, el nuevo modo/modelo de desarrollo, requerirá bases mínimas de legitimación.

Desde un enfoque más bien entroncado en el institucionalismo liberal, Mora y Araujo (1982 y 1999) avanzó, al menos indirectamente, sobre la vinculación entre la legitimidad política y un determinado sistema económico, señalando que bajo una sociedad corporativizada y con amplia participación popular y elevadas expectativas de consumo surge un problema insoluble entre las necesidades de legitimación política, que llevan a una agresiva distribución del ingreso, y la capacidad del sistema económico de poder satisfacerlas. El problema con este enfoque es que no problematiza el origen del problema y el rol que cumplieron todos los actores, y no sólo los “corporativizados” (léase clases populares o empresarios prebendarios), en la generación de un modelo de desarrollo determinado. Tampoco profundiza acerca de los condicionantes que los factores de poder impusieron a la sociedad y al sistema político y las consecuencias sobre las posibilidades de reproducción del sistema económico en el largo plazo. En cualquier caso, no se aborda el problema de la legitimidad de un determinado modelo de desarrollo, pues el único modelo legítimo es aquel que permite la “libertad” de los actores, lo que en el caso argentino se corresponde con los agentes de las ventajas comparativas: los actores rurales.

Los autores que incorporaron el problema de la legitimidad de la industria, en general se limitaron a mencionar la débil receptividad que ésta tuvo en la sociedad. Pero esto es distinto a plantear la legitimidad de la industrialización en sí misma, lo cual se vincula con la legitimidad del modelo de desarrollo. Katz y Kossacoff si bien señalan que la legitimidad de la industria y del empresariado industrial son claves para sostener socialmente la industrialización en el largo plazo, no analizan ni profundizan los rasgos particulares que este problema abarcó. Falta explorar de qué manera la ausencia de consenso y legitimidad afectó (y explica) la carencia de políticas de largo plazo para el desarrollo industrial.

Considerando los aportes de la sociología económica respecto de los efectos que tiene sobre la IEE la forma en que opera la clase empresaria, esta tesis se propone analizar la otra cara de la moneda, es decir, incorporar al análisis la dimensión acerca de cómo los empresarios viven, perciben y se

orientan en función de los marcos institucionales y las orientaciones económicas que toma el Estado. En este sentido, se considera que no sólo es importante determinar cómo los empresarios exigen, determinan y condicionan al Estado y la IEE, sino que también se considera clave la pregunta de qué marco institucional, qué características de la IEE, pueden promover e incentivar comportamientos positivos de los empresarios en relación al desarrollo (industrial) del país. Por ello, se vuelve imprescindible analizar la retroalimentación de las interacciones Estado-empresarios-trabajadores y modelo/modo de desarrollo, otorgando, al menos en el caso del Estado peronista, un papel importante a la autonomía estatal, con el fin de observar tanto el comportamiento de los actores estatales, como el de empresarios y trabajadores.

## **II.2. El problema de la legitimidad de la IEE y el modelo de desarrollo**

Para comprender la trayectoria del desarrollo argentino en esta tesis se considera fundamental estudiar los conflictos que surgieron en torno a la definición de la forma particular que adquirirían tanto las relaciones capitalistas como el modelo y modo de desarrollo. En este sentido, la IEE es una ventana privilegiada para observar en mayor profundidad el cúmulo de interacciones entre los actores sociales y sus orientaciones y su impacto sobre el modelo de desarrollo. Ello puede ser conceptualizado en dos dimensiones: la legitimidad de la IEE y la legitimidad del modelo y modo de desarrollo. En efecto, se puede afirmar que hasta el momento no ha sido explorada en estos términos, de manera sistemática y empírica, la forma en que jugó tanto el conflicto acerca del carácter y la forma en que se aplicó la IEE como las tensiones en torno a la definición de un determinado modo específico de desarrollo.

Los trabajos que revalorizan la dinámica del proceso histórico y su indeterminación en cuanto a los resultados en términos de desarrollo, han elaborado un enfoque que se considera más adecuado a los fines de esta tesis y cuyos aspectos básicos subrayamos seguidamente a fin orientar el propio análisis. En primer lugar, si bien se reconoce que los actores tienen intereses relacionados con su posición dentro de la estructura económica (determinante de clase), se agregan otras dimensiones para explicar las

orientaciones de los actores: las preferencias, cosmovisiones, experiencias, vivencias e historia propia. Particularmente interesa tener en cuenta que las posiciones de los actores no son estáticas, sino dinámicas. Es decir, desde este enfoque se incorporan los cambios en las posturas respecto de la orientación de la IEE y del modelo de desarrollo en función del contexto<sup>46</sup>.

En segundo lugar, el conflicto no es una consecuencia inevitable ni se deriva necesariamente del carácter intrínsecamente opuesto de los intereses entre los actores, sino que es una construcción contingente que incluye la posición estructural económica, pero cuyas derivaciones, contornos, consecuencias y continuidades a menudo la exceden. De esto se colige que no hay oposición *necesaria* de intereses entre los actores socioeconómicos y entre estos y las elites político-estatales<sup>47</sup>.

En este sentido, se puede sostener que las interacciones entre los actores sociales no son siempre ni intrínsecamente de suma cero, sino que en el proceso histórico se teje *la forma particular que asumen las interacciones*, las que a su vez fueron determinando las líneas de corte y oposición sociopolítica, es decir, los distintos clivajes. Ello obliga a introducir en el análisis otras dimensiones, como la forma en que la IEE es aplicada, la participación de los actores socioeconómicos y su capacidad de intervenir y/o expresarse respecto de aquellas políticas que los afectan, los mecanismos de comunicación e interacción público-privado. Al mismo tiempo, esto no implica que el conflicto sea minimizado, sino todo lo contrario, que debe ser profundizado y analizado en detalle, pues encierra la clave de cómo se dan las interacciones, que *eventualmente* pueden devenir conflictivas, y que marcan condicionamientos políticos y sociales a la IEE y a la forma efectiva que adquiere el modo de desarrollo.

En tercer lugar, dentro de un enfoque como este, la autonomía del Estado es revalorizada y no reducida a agente de las clases en pugna. Esto obliga a poner el foco en el proceso por el que se construye la autonomía

---

<sup>46</sup> Otros autores han compartido este enfoque en el estudio de las relaciones entre el Estado y los empresarios, por ejemplo, aunque para un período distinto a la presente tesis, Beltrán (2011).

<sup>47</sup> Para una discusión acerca de este tema y las fuentes en que se basa dicha proposición, ver el apartado I.3.

estatal y en las interacciones, posiciones, preferencias e intereses de los actores sociales. Ello adquiere, como veremos, una especial relevancia a la hora de analizar la forma específica en que es implementada la IEE y sus límites en términos de generar cambios profundos en el modo de desarrollo. En este sentido, se considera preciso analizar, al menos en el caso del primer peronismo, cómo la construcción de un tipo especial de legitimidad estatal afectó y fue afectada por las interacciones con otros actores sociales en la aplicación de las políticas económicas.

Por último, se vuelve preciso profundizar las consecuencias que tuvieron todos estos factores sobre la trayectoria final que adquirió tanto el modelo como el modo de desarrollo argentino. Esto implica que las hipótesis son construidas para explicar un proceso histórico y no para justificar un determinado resultado *ex post*. De allí, la necesidad de reconstruir tanto las posiciones y cosmovisiones de los actores como sus interacciones. Dentro de esta perspectiva, el desarrollo no necesariamente debe ser entendido como sinónimo de ruptura, sino que también puede generarse a partir de la cooperación entre los actores o, en términos de Habermas (1994), a partir de acciones comunicativas orientadas al entendimiento intersubjetivo y a la coordinación de la acción.

Como se deriva de la revisión bibliográfica, si hay un punto que necesita mayor profundización es la forma específica que adquirieron las interacciones conflictivas entre los actores y su relación con el Estado en general y con la política económica en particular. Pero no sólo ello. En el caso argentino, hay ciertas características que hacen necesario pensar las interacciones entre los actores y sus propias orientaciones en relación al modelo y el modo de desarrollo. En efecto, si hay un rasgo particular de la historia del país, que los autores estructuralistas se encargaron de enfatizar, es que la constitución de la “clase dominante”, la consolidación del Estado nación y la adopción de un determinado modelo de desarrollo, fueron procesos simultáneos y que se retroalimentaron<sup>48</sup>.

---

<sup>48</sup> Al respecto ver O'Donnell (1977) y, más específicamente sobre la consolidación del Estado argentino: Oszlak (2006). Respecto las características del orden conservador, ver Botana (1977).

Teniendo estas consideraciones en cuenta, es preciso destacar, como punto de partida, algunos de los condicionantes básicos, emergentes de la estructura económica y social, que marcaron el mismo proceso de cambio del modo de desarrollo, de agroexportador a industrial sustitutivo, lo que abarca el período 1930-1945. Estas limitaciones restringieron el rango de decisiones a tomar. Seguidamente, mencionaremos a título enumerativo estos problemas sin mayores pretensiones que establecer el cuadro de situación que debía ser enfrentado en esta coyuntura histórica<sup>49</sup>. Ello permitirá posteriormente plantear estilizadamente las dimensiones de legitimidad de la IEE y del modelo de desarrollo que se propone investigar.

En primer término, estaba el problema de las instituciones y el régimen político que el país debía darse a sí mismo. La resolución de este problema debería dar por terminada la crisis de legitimidad política, la cual se había convertido en un serio problema desde 1930 pero cuyas raíces se remontan por lo menos hacia 1916. En este punto habían fuertes desacuerdos sociales en torno al grado en que debía darse la apertura política y qué actores sociales eran aptos para legitimar el poder político formal.

Segundo, el problema del modelo de desarrollo y los límites del modo agroexportador obligaban a introducir modificaciones sustanciales al mismo, lo cual incluía la estructura económica nacional y sus vinculaciones con el exterior. De esta manera, el sector agropecuario pampeano, que había generado el vertiginoso proceso de expansión entre 1880 y 1930, ahora resultaba insuficiente siquiera para sostener el crecimiento frente a las nuevas condiciones internacionales. Lo que no estaba claro, al menos para sus contemporáneos, era hasta qué punto estos cambios serían permanentes o tan sólo transitorios.

Tercero, y fuertemente vinculado al punto anterior, estaba el problema de la participación política, social y económica de los sectores sociales

---

<sup>49</sup> La bibliografía que puede ser consultada a este respecto es: Belini y Korol (2012), Germani (1971), Di Tella (1988), Fodor ([1975] 2009, 1985 y 1989), Halperin Donghi (1987, 1994a y b), Llach (1984), Mora y Araujo y Llorente (1980), Nun (1966 y 1987), O'Donnell (1972 y 1977), Oszlak (2006), Portantiero (1987 y 1989), Sidicaro (2002), Rougier (2012a), Waldmann (1986).

tradicionalmente subordinados, en especial los asalariados y la clase obrera. Como bien ha señalado la bibliografía al respecto, se podría decir que este es *el* problema político argentino por excelencia. Interesa subrayar que esta participación condicionó fuertemente tanto el proceso de construcción política de los distintos grupos sociopolíticos que pretendían acceder al poder como el tipo de políticas estatales, en particular en el área económica, que serían aplicadas. Hay dos aspectos que merecen ser destacados y que generaron importantes efectos en el caso argentino. Por un lado, al contrario de la experiencia histórica de los países centrales, la ampliación de la participación política se dio de manera *simultánea* al establecimiento de sistemas políticos pluralistas liberales. Por otro lado, que dicha participación fue concomitante con un proceso de cambio, y eventualmente transformación, del modo de desarrollo hasta entonces vigente.

Estos condicionantes generaron un conjunto de problemas singulares que dieron una determinada especificidad al caso argentino. En efecto, el país no podía simplemente “administrar” un sistema político ya legitimado ni “gestionar” un modelo económico ya consolidado, sino que debía simultáneamente generar cambios profundos a nivel del sistema político y del modelo de desarrollo de manera de poder hacer frente a los desafíos que se le presentaban.

Cuarto, y unido al punto tres, estaba el problema de la institucionalización de las relaciones entre el capital y el trabajo, que si bien ya desde mediados de la década de 1930 venía asumiendo un carácter cada vez más formalizado, todavía presentaba importantes lagunas que daban lugar a la discrecionalidad y la arbitrariedad.

Por último, el problema del Estado, elemento presente en todos los puntos anteriores pero con especificidades propias que debían ser atendidas. Las alternativas de acción y los mecanismos con los cuales se daría respuestas a los desafíos estaban fuertemente condicionados por los otros factores antes mencionados. En este sentido, interesa centrar la atención en dos aspectos: 1) el tipo de respuestas en relación al problema del modelo de desarrollo; 2) la forma en que ello fue decidido y aplicado. Esta

distinción es tributaria de la hipótesis, tratada más adelante, de que el segundo punto influyó sobre el primero.

La bibliografía revisada a lo largo del Capítulo I brinda valiosos aportes tanto para entender los condicionantes estructurales que dificultaron la implementación de un modelo de desarrollo basado en la industria y el cambio técnico, como para comprender los avatares del proceso social, económico y político en torno al peronismo y la ampliación de la participación popular que éste fenómeno representó. Pero así como hasta el momento los estudios han prestado atención ya sea al desarrollo industrial y las transformaciones económicas ocurridas durante el peronismo, ya sea al conflicto sociopolítico entre los actores socioeconómicos y el Estado, nos son muchos los estudios que procuran integrar ambos aportes.

Partiendo de esta base, en su nivel más general esta tesis busca estudiar las acciones y orientaciones de la elite peronista en la formulación e implementación de la IEE y en sus relaciones e interacciones con los actores socioeconómicos con el objetivo de arrojar algunas pistas que permitan entender, al menos en parte, la trayectoria oscilante del modelo de desarrollo de sustitución de importaciones. Habida cuenta de los condicionantes estructurales y coyunturales de la época y del clima de ideas, un nuevo grupo político (la elite peronista) debió responder simultáneamente a requerimientos y demandas cruzadas de las esferas social, política y económica. La hipótesis básica es que en esta trayectoria se trabaron ciertas interacciones (eventual pero no inexorablemente conflictivas) que tuvieron consecuencias sobre distintos ámbitos, entre los cuales interesa investigar la formulación e implementación de una IEE que comenzaba a proyectar de forma intencional el rediseño del modelo de desarrollo vigente.

Por todo esto, se vuelve necesario analizar las interacciones entre los actores a la luz de sus orientaciones tanto hacia el Estado y la IEE como hacia el modelo de desarrollo hacia el que dicha intervención apunta y que es el que define las posiciones y roles de los actores socioeconómicos. Para dar cuenta de este problema en otro trabajo (Sowter, 2010) se argumentó que las dimensiones de legitimidad de la IEE y del modelo de desarrollo permiten profundizar en mejores términos los contornos que adquirieron las

interacciones entre los actores estatales y empresariales. En lo que sigue, entonces, definiremos las dimensiones de la legitimidad de la IEE y del modelo de desarrollo. Hacia el final del apartado explicitaremos algunas consecuencias del enfoque adoptado.

El concepto de legitimidad ha sido definido clásicamente por Weber ([1921] 2004), con el que refiere básicamente a la legitimidad (política) de la autoridad estatal, es decir, obediencia a un mandato más allá del uso de la coerción. En general, los autores de los países centrales que han reflexionado sobre este problema no se han preguntado por las necesidades de legitimación de un determinado modelo o modo de desarrollo, puesto que el mismo se ha encontrado históricamente bien arraigado y con niveles más que aceptables de “efectividad”. Como excepción cabe destacar, entre otros, los aportes de Habermas (1999) y de Offe (1991), quienes analizan en cierta medida problemáticas como la tratada en esta tesis, pero lo hacen más bien desde un enfoque teórico y centrado en las exigencias de legitimación de los Estados de Bienestar en los países industrialmente desarrollados.

En el enfoque de esta tesis, la *legitimidad de la intervención económica estatal* alude a la aceptación y reconocimiento por parte de los actores sociales acerca del Estado como un instrumento válido para intervenir en la esfera social y económica. El mismo, lleva a cabo determinadas acciones y/u omisiones a través de políticas e instituciones creadas a tal efecto, lo cual implica la existencia de un determinado *patrón de intervención* que, entre otras cosas, determina y legitima el uso y la forma en que se distribuye y/o acumulan los recursos económicos en una sociedad. En esta dimensión se juegan conflictos en torno al Estado como instrumento de transformación, la profundidad, las áreas y el tipo de intervención, su orientación, calidad y su grado de autonomía.

La cuestión de la legitimidad en la intervención estatal se corresponde con la pregunta por el *quién* es el que está autorizado socialmente a decidir

por las cuestiones relacionadas con la organización económica, por ejemplo: el Estado, el mercado y/o alguna otra institución<sup>50</sup>.

En el caso aquí estudiado, esta dimensión pone de manifiesto el problema de la validez del Estado como instrumento para intervenir en el uso social del excedente económico y cómo y hacia qué actividades o sectores canalizarlo. En este punto, se pueden presentar conflictos entre los actores sociales en torno a la extensión de la intervención estatal, los sectores, ramas y empresas que afecta, y la profundidad con la que se hace dicha intervención. En este punto, entra otro aspecto clave del problema: la *forma* bajo la cual se aplica la intervención, es decir, el grado en que incluye la participación de distintos actores de la sociedad civil, su forma de representación y capacidad de influencia real en el proceso decisorio. También abarca el problema de la autonomía estatal y, nuevamente, la forma específica que esta adquiere.

Empíricamente, una determinada pauta de intervención estatal siempre existe, puesto que no hay sociedad moderna posible sin Estado. Sin embargo, más allá de esta discusión es importante mencionar que en la Argentina la legitimidad en la IEE sufrió un quiebre claro luego de 1930. En efecto, la crisis obligó a redefinir el rol del Estado y con ello emergió el problema de cómo construir una nueva legitimidad en la IEE, proceso que no estuvo exento de fisuras y conflictos.

La *legitimidad del modelo y modo de desarrollo* alude al consentimiento de los actores socioeconómicos (empresarios y trabajadores) hacia dicho modelo-modo, el cual, a su vez, legitima determinado patrón de intervención económica estatal. El punto clave está en que su aceptación se funda en la creencia de los actores socioeconómicos en que su consecución es vista como beneficiosa, más allá de mecanismos que impliquen su

---

<sup>50</sup> Recientemente, Acemoglu y Robinson (2012) enfatizaron la importancia de las instituciones políticas y su efecto sobre las instituciones económicas en la explicación del desarrollo. Estos autores trazan una distinción entre “instituciones inclusivas”, que tienden a distribuir el poder en un marco de pluralismo y brindan incentivos positivos para la inversión y la innovación, e “instituciones extractivas”, que concentran el poder y extraen recursos de la sociedad, no “recompensan” la innovación y atentan contra los “derechos de propiedad”, las “reglas de juego”, el “orden legal”. Sin embargo, todavía quedaría por estudiar la dimensión de la legitimidad en relación a las instituciones, que remite más específicamente a las interacciones entre los actores estatales y los actores privados.

aceptación forzosa. En esta dimensión entrarían en juego, por ejemplo, temas respecto al grado y estrategia de industrialización, incluyendo desacuerdos acerca de su existencia misma, el grado de protección del mercado interno, la forma de incorporación del capital extranjero, costo del desarrollo y su distribución de costos y beneficios entre los actores, retribución de los factores, etc.

Si la legitimidad de la IEE pone en juego al Estado como instrumento, y su aceptación en cuanto al grado en que puede intervenir en la esfera económica; en la legitimidad del modelo de desarrollo entra en cuestión el consentimiento de los actores socioeconómicos hacia el *sentido* en que dicha intervención se vincula a un determinado modelo-modo de desarrollo. Esta dimensión se corresponde por la pregunta acerca del *qué y para qué*. Es decir, qué es lo que hace a la validez y justificación de IEE, su contenido.

Esta dimensión pone en juego las tensiones, conflictos, consensos, acuerdos y negociaciones que existen entre los distintos actores sociales en relación a la orientación, el sentido, la finalidad y las consecuencias que tiene cierto patrón de intervención estatal en la conformación de un determinado *modo de desarrollo*. Es la invocación a cumplir con los requerimientos de este último –en la *creencia* de que es la mejor forma de cumplir con los objetivos de autorrealización de la sociedad– la que determina tanto el destino y el uso social del excedente económico, como la posición que asumiría cada actor socioeconómico en el proceso productivo.

En nuestro caso de análisis, esta dimensión será utilizada para observar las disputas, acuerdos y negociaciones entre los actores estatales y socioeconómicos acerca del patrón de IEE: por un lado, si éste debería apuntalar un modelo industrial o un modelo agroexportador; por otro lado, cómo debería operar la IEE en relación a los conflictos entre los empresarios y los trabajadores y, más globalmente, en relación a la acumulación de capital y la distribución del ingreso. Empíricamente, esta tesis considera que los conflictos en torno a la legitimidad del MD-ISI se puede ubicar en la Argentina en el período 1943-55, período en el que, de la mano con la emergencia del peronismo, se puso en cuestión desde el Estado, al menos en términos discursivos, el anterior modelo de desarrollo

agroexportador y comenzó a ser racionalizado, en mayor o menor medida, un proyecto alternativo, industrial mercadointernista, que tenía una pretensión de legitimidad radicalmente distinta al modelo precedente.

Es hacia estas dos dimensiones que se remiten cada uno de los temas que hacen a las interacciones entre la elite peronista y los actores socioeconómicos: inflación, protección industrial, crédito, comercialización interna y externa, participación en los organismos estatales, etc.

La reconstrucción de la trayectoria de la IEE y de las estrategias de la elite peronista para recorrer el estrecho sendero marcado por las restricciones y oportunidades derivadas del contexto social, político y económico, nacional e internacional, supone partir de la base de que durante el proceso se fueron planteando distintas alternativas, en función de diferentes coyunturas, que fueron trazando ciertos patrones de conflicto y consenso, los cuales en determinados casos terminaron resultando factores independientes, y en gran medida cruciales, respecto de la experiencia económica del período.

Desde este enfoque, entonces, se recuperan variables de análisis, fuentes y preguntas de investigación no siempre tenidas en cuenta, o ponderadas, por la bibliografía. En tanto se privilegia el análisis del proceso a través del cual se fueron tejiendo las interacciones Estado-actores socioeconómicos, interesa estudiar la forma específica que asumió la formulación y la implementación de la IEE. En este sentido, se destacan dos grandes aspectos:

1) Las estrategias, iniciativas e instituciones desplegadas por la elite peronista a través del Estado para construir un consenso general y amplio en torno a la IEE. Por ello interesa estudiar los distintos OCE, entendidos como espacios institucionalizados para generar consensos y procesar conflictos. Esto se relaciona con la forma específica y concreta que adoptó la apelación a la “armonía social” y la construcción de una alianza plural por parte del peronismo, algo que ha sido escasamente estudiado. Si el tipo de respuestas que la elite peronista buscó dar frente al contexto nacional e internacional de su época estuvieron signadas por un (auto)cercenamiento respecto de una

posible modalidad revolucionaria que alterara efectivamente el *statu quo* socioeconómico, entonces, se vuelve crucial estudiar estos mecanismos y analizar su trayectoria, algo que no ha sido mayormente abordado.

2) Las propuestas, políticas e instrumentos desplegados por el Estado peronista para resolver cuestiones específicas relacionadas con la implementación concreta de la IEE. En este punto, se incluyen los distintos mecanismos que hicieron a la heterodoxia de la experiencia económica peronista, aún en casos en los que se aplicara una política económica ortodoxa. Por ejemplo las apelaciones y llamados a los distintos actores sociales para “sumarse” tanto a los objetivos definidos por el Estado peronista, como la formulación de los objetivos durante el Segundo Plan quinquenal, y la resolución de problemas económicos concretos, como la inflación, la especulación, el agio, etc<sup>51</sup>.

De esta manera, interesa profundizar el problema de la participación de los actores socioeconómicos en el Estado peronista, en especial en las áreas que definen la IEE. El estudio de los OCE es importante porque permite abordar tanto las iniciativas por parte del Estado para generar consenso entre los actores sociales y resolver problemas económicos, como para penetrar en las visiones y posiciones que sostienen los propios actores socioeconómicos. Más aún, el estudio de los espacios que viabilizaban esta participación permite una observación directa y privilegiada de la forma específica que asumieron las interacciones.

En esta tesis, se argumenta que la vinculación de la IEE con el largo plazo se relaciona con la manera en que el peronismo “legó” un determinado enfoque para la resolución de los problemas económicos, que configuraría un particular *modus operandi*, lo cual podría ser resumido en la idea de “colaboración” de los actores sociales con el Estado y que guarda cierta relación con el corporativismo<sup>52</sup>. De la misma forma, legó un determinado criterio para la creación de organismos y la institucionalización

---

<sup>51</sup> Entre los autores que trabajaron algunos de dichos aspectos están Berrotarán (2003), Elena (2005 y 2011) y Stawski (2012a).

<sup>52</sup> En este caso, y en general a lo largo de esta tesis, se entiende corporativismo en el sentido en que lo hace Schmitter ([1974] 2011), como un sistema de representación de intereses en donde el Estado cumple un rol determinante en la forma y el alcance de dicha representación.

de consensos, en especial la participación de los actores socioeconómicos en el Estado a través de comisiones, consejos, organismos mixtos (OCE). Esto lleva al núcleo del argumento sostenido en esta tesis en relación al problema de la aceptación por parte de los distintos actores socioeconómicos de todo este arsenal interventor.

Por lo tanto, se busca profundizar la forma que asumió la IEE peronista, para lo cual se parte de ciertas preguntas básicas. 1) Por parte del gobierno peronista: a) cómo se implementaron las medidas, qué factores se tuvieron en cuenta; b) qué mecanismos específicos se idearon y en qué medida éstos constituyeron una práctica *sui generis* y singular del peronismo; y c) qué iniciativas se pensaron e implementaron para lograr la “participación” y el “consenso” de empresarios y trabajadores. 2) Por parte de los actores socioeconómicos: a) cómo vivieron la IEE, qué imagen construyeron respecto de la misma y del gobierno peronista; b) qué acciones llevaron a cabo y, sobre todo, qué capacidad tuvieron de influir efectivamente en las medidas que los afectaban. 3) Por último, de qué manera se dio la dinámica de las interacciones entre todo el conjunto de actores (estatales y socioeconómicos) y qué factores estuvieron en juego.

Es preciso aclarar que la forma en se analiza la legitimidad de la IEE y del MD-ISI deja muchos aspectos afuera. En efecto, al centrarse en la relación entre la elite político-estatal, los empresarios y los trabajadores hay muchos otros grupos importantes que quedan fuera del análisis, en especial, pero no únicamente, la clase media, los “consumidores” y las Fuerzas Armadas. Frente a ello, se argumenta, primero, que el enfoque privilegiado tiene la ventaja de ser factible en el marco de un esfuerzo individual, y, segundo, que se considera que el estudio de los conflictos Estado-empresarios-trabajadores constituye el primer acercamiento que procura comprender la trayectoria de la legitimidad de la IEE y del MD-ISI.

### **II.3. Categorías analíticas utilizadas**

Para el análisis de la compleja y conflictiva interacción que supuso las relaciones entre la elite peronista y los actores sociales, se recuperan categorías analíticas de la corriente weberiana y de los enfoques

neoinstitucionales del Estado, teniendo en cuenta diferencias básicas referidas al contexto: la condición latinoamericana, periférica y de desarrollo industrial-tardío de la Argentina, cuyas especificidades se mencionaron en el apartado anterior.

Por *desarrollo económico* se entiende, en una concepción ampliada, el proceso por el cual tiene lugar un crecimiento sostenido de las fuerzas productivas, lo cual incluye la incorporación del progreso técnico, al tiempo que mejoran los niveles de vida de la población a través de una distribución progresiva de los ingresos, altos estándares de salud, educación, etc.

*Modelo de desarrollo* alude al conjunto de políticas que proyectan un determinado régimen económico-social-institucional el cual reconoce en la necesidad de desplegar la potencialidad productiva de ciertas ramas económicas (agropecuarias, industriales y/o comerciales y servicios), la clave para cumplir los objetivos de autorrealización de la sociedad. Esto conlleva a su vez el reconocimiento de un determinado patrón de intervención estatal y de áreas económicas dinámicas que deben estimularse para el cumplimiento de aquellos objetivos.

Por el contrario, *modo de desarrollo*, refiere al conjunto de variables que efectivamente hacen al régimen económico-social-institucional vigente en un lugar y momento dado (Amin, 1975; Cardoso y Faletto, 2003; Roig, 2008; Sunkel y Paz, 1981). Otros autores, en especial los que parten de una matriz estructuralista, por ejemplo Arceo (2003), pero también los regulacionistas, suelen usar la categoría “modo de acumulación”. A grandes rasgos, ella alude al sistema de reglas que regula las formas de producción y apropiación del excedente. El uso del término modo de desarrollo, que se adopta en esta tesis, alude más bien al conjunto global de las interacciones, tanto objetivas como subjetivas, que, desplegadas en una estructura histórica determinada, hacen al funcionamiento del modo de acumulación.

En resumen, y tal como distingue Roig, si el modelo de desarrollo es el “proyecto histórico”, es decir, “una forma idealizada y orientada hacia el futuro de lo que se quiere y se desea”; el modo de desarrollo implica el “proceso histórico”, el cual marca una trayectoria propia y singular que se

corresponde con “el proceso de transformación de las instituciones que surgen de la dinámica de los conflictos estructurales” (2008: 88).

En esta tesis se entiende al *Estado* no sólo como una relación de dominación sociopolítica o la cristalización institucional de un bloque dominante (O’Donnell, 1978), sino también como un conjunto de instituciones y organismos que tienen una lógica burocrática particular (Oszlak, 2006). La burocracia y, en mayor medida, la elite política que ocupa el poder, puede tener más o menos *autonomía*. En todo caso ésta siempre es relativa con respecto al resto de los actores sociales. Evans (1995 y 1996) acuñó el término autonomía enraizada (*embedded autonomy*) con el cual alude a un virtuoso punto intermedio en las relaciones entre el Estado y los empresarios, alejándose de dos extremos nocivos, ya sea el aislamiento o la inmersión total de la burocracia pública respecto de la estructura social<sup>53</sup>. En este sentido, interesa analizar la capacidad del Estado como una estructura institucional perdurable y eficaz y no solamente como una cristalización supraestructural del poder de la clase capitalista.

En términos generales la *intervención económica estatal* alude a las acciones u omisiones del Estado que tienen por efecto regular y modelar las fuerzas del mercado. En particular, esta intervención puede ser abordada en cuanto a: 1) su *calidad* (lo cual se observa a través de las *capacidades* estatales: recursos financieros, características del personal burocrático, estabilidad de los planteles y organigramas); 2) su *orientación* (matriz ideológica de las políticas económicas adoptadas y sus resultados sobre el funcionamiento y la estructura de la sociedad y la economía); y 3) su *autonomía relativa* (origen social de los funcionarios, presencia de las corporaciones empresarias y sindicales en las diversas etapas que comprende la implementación de las políticas públicas), (Castellani, 2006 y 2009). Coincidiendo con Castellani y Llanpart (2012), se asume que en el análisis de la trayectoria concreta de la IEE es preciso, además, incorporar el

---

<sup>53</sup> Es este tipo especial de autonomía en la que se sustentan los “Estados desarrollistas”, es decir aquellos cuya intervención económica estatal permite generar las condiciones propicias para la transformación estructural en un sentido industrial (Evans, 1996). Ejemplo de este tipo de Estado sería Corea, que es uno de los principales referentes empíricos en que se basa este autor.

estudio de la acción empresaria, y en especial su capacidad de influir en la orientación de la misma.

Para el análisis de las *políticas estatales*, Oszlak y O'Donnell (1976) establecen un esquema útil que sostiene la necesidad de “focalizar el estudio de la dinámica de las transformaciones sociales siguiendo la trayectoria de una cuestión a partir de su surgimiento, desarrollo y eventual resolución. Las sucesivas políticas o tomas de posición de diferentes actores frente a la cuestión y la trama de interacciones que se van produciendo alrededor de la misma” (1976: 17-18). Se supone que dicha intervención afectará el curso del proceso social desarrollado en torno a la cuestión. También es importante reconocer que la acción estatal es una más (aunque central) y que se entrelaza complejamente con la acción privada, afectándose mutuamente. Por ello, la política estatal está constantemente influida por decisiones de otros actores que llevan a cabo acciones teniendo en cuenta la reacción probable de sus contrapartes, algo que frecuentemente da lugar al fenómeno de las “reacciones anticipadas” (Oszlak y O'Donnell, 1976: 25).

El *conflicto social*<sup>54</sup> es entendido de forma amplia, haciendo referencia a situaciones de beligerancia, enfrentamiento y no-cooperación entre los actores sociales, lo cual tendría consecuencias en el comportamiento de esos mismos actores, sus predisposiciones y percepciones, sus interrelaciones y su forma de vincularse entre sí y con el actor estatal. El conflicto puede pensarse en dos dimensiones. Una subjetiva, por la cual los actores perciben que sus intereses son incompatibles o estarían amenazados por otros actores. Otra objetiva, por la cual los intereses de un actor serían necesariamente opuestos a los de otro<sup>55</sup>. Un aspecto clave para el análisis del conflicto es: quienes participan, quienes no y quienes quedan definitivamente fuera de un determinado consenso social.

---

<sup>54</sup> Muchos son los autores que han tratado el problema del conflicto social. Entre otros: Cosser (1961 y 1970), Durkheim ([1893] 1975), Giddens (1994), Habermas (1994, 1989 y 1990) Rex (1985), Weber ([1921] 2004).

<sup>55</sup> Cabe aclarar que esta idea de necesidad se derivaría de los propios postulados teóricos de quien analice el conflicto. De esta manera, tal como ya se señaló en los apartados anteriores, al asumir una concepción como esta, el juego social sobre el que los actores despliegan estrategias guiadas por el interés, sería de suma cero.

En esta tesis se entiende el consenso como *consenso social*, es decir como un conjunto de valores mayormente aceptados y compartidos, un sentido común, que configura una forma general de entender y organizar la sociedad y la economía<sup>56</sup>. Un ejemplo histórico de lo que esto refiere sería el “consenso liberal” vigente en Argentina, esquemáticamente, entre 1880 y 1930 (Botana, 1977; Plotkin, 1993; Halperin Donghi, 1987). En esta tesis, se sostiene una idea distinta al “consenso” de la teoría política liberal, el cual lo reduce en gran medida a un proceso de construcción de acuerdos políticos y tomas de decisión racionales en un marco altamente institucionalizado<sup>57</sup>.

De esta manera, se parte de la idea de que el consenso social es la base sobre la cual se construye la legitimidad en una sociedad en un momento dado y se genera una determinada organización institucional, que formula e implementa una determinada IEE y proyecta un determinado MD. Este proceso no es algo “dado” ni “natural”, sino una construcción histórica determinada que, por supuesto, no excluye el conflicto y la coerción. Pero en este proceso tienen lugar tanto los factores de poder como las interacciones orientadas a lograr coordinación de acciones y puesta en común de objetivos, acción comunicativa orientada al entendimiento (Habermas, 1994 y 1999). Como se mencionó, una clave para analizar el consenso es también analizar el conflicto, lo que implica determinar y estudiar quienes quedan fuera y se oponen a determinado consenso social.

Habida cuenta de la definición y concepción que se adopta en esta tesis respecto del Estado y el conflicto social, surge un concepto clave que es el de *consenso o compromiso de clases*<sup>58</sup>. Se puede argumentar que la lógica conflictiva de interacciones en un sistema capitalista no es inexorable

---

<sup>56</sup> Este concepto ha sido construido siguiendo los aportes de Boyer (1992), Durkheim ([1893] 1975), Giddens (1994), Habermas (1994, 1989, 1990 y 1999), Roig (2008) y Weber ([1921] 2004).

<sup>57</sup> Ver por ejemplo, desde el enfoque de la elección racional, Buchanan y Tullock (1993).

<sup>58</sup> El término “compromiso de clases” es utilizado por Przeworski (2000) para referirse a un acuerdo entre el proletariado y los capitalistas en torno al carácter capitalista de la organización social. Con ello, argumenta, que el conflicto, tal como lo había estudiado Marx, no sería un resultado inexorable de la lucha de clases, sino que puede dar lugar a un juego de suma positiva. Por lo tanto, siendo que el conflicto no es inmanente a los actores, sino una construcción, es posible pensar al proceso de desarrollo en términos diferentes de la conceptualización de la matriz estructuralista, es decir como un juego de suma positiva en donde la cooperación entre los actores es posible y necesaria.

sino históricamente construida. En este sentido, Przeworski (2000) argumenta, que el conflicto en el marco de la lucha de clases, y eventualmente la revolución socialista, no es sino uno de los posibles resultados de las interacciones entre los capitalistas y el proletariado. Así, dentro de la gama de alternativas que dispone la clase obrera, optar por la incorporación al sistema a través de un “compromiso de clase” puede resultar racionalmente más beneficiosa que la revolución socialista. Teniendo en cuenta estas consideraciones, se puede sostener que, en una opción minimalista, el desarrollo bajo una forma capitalista requiere de un compromiso cuyo esquema básico sería, en términos de Przeworski (2000): la aceptación de la ganancia capitalista por parte de los trabajadores y la aceptación de instituciones como el Estado intervencionista, los sindicatos y la democracia por parte de los capitalistas.

El problema del conflicto y del consenso social remite a la cuestión de las *instituciones*. Partiendo de la teoría regulacionista, Roig (2008) sostiene que las mismas pueden ser entendidas como “conflictos estabilizados”, las cuales conllevan una historia propia de conflictos, negociaciones y acuerdos que se terminan cristalizando, precisamente, en instituciones<sup>59</sup>.

Acorde con estas consideraciones, el estudio de la acción social será abordado buscando comprender la *lógica de las interrelaciones* de los actores y el sentido que le dan éstos a sus intervenciones discursivas (Sigal y Verón, ([1986] 2008; Van Dijk, 1999 y 2000). Siguiendo a Weber ([1921] 2004), se analizarán dichas intervenciones intentando profundizar su sentido según la cosmovisión y percepción general de cada actor.

En resumen, tal como señala Carlos Acuña en su persuasivo artículo acerca de la burguesía como “actor político”, para el análisis de los actores, es preciso tener en cuenta la preeminencia tanto de los factores económico-estructurales como los político institucionales e ideológicos, los cuales determinan a la vez el comportamiento y las identidades colectivas (Acuña, 1994). Como se ha señalado en las indagaciones preliminares y como este mismo autor confirma, cualquier opción que tienda a reducir el análisis a uno de dichos factores tiende indefectiblemente a un enfoque reduccionista.

---

<sup>59</sup> Al respecto ver también: Boyer, (1992) y Boyer, y Saillard (1998).

### *II.3.1. Características de la elite peronista y los actores sociales*

El concepto de *elite político-estatal* será central a los fines de esta tesis. El uso del término *elite peronista* se justifica desde que se puede corroborar dentro del gobierno peronista no sólo la centralidad de la figura de Perón, sino también la influencia de una “segunda línea” conformada por ministros, secretarios y personalidades de confianza de Perón, que dispusieron de cuotas de poder formal y/o informal dentro del Estado y del “movimiento”. Tal como sostiene Rein (2008), esta “segunda línea” de mando no sólo fue mediadora en la relación líder-masas, moderando de esa manera el componente “autoritario” del que a veces se acusa al peronismo, sino que también fue un factor importante en la formulación y aplicación de las políticas públicas. Es decir, se puede sostener que esta segunda línea no sólo participaba del trazado de las políticas, sino además que era responsable de las orientaciones más finas que hacían a la IEE.

La elite peronista, entonces, puede ser entendida como un grupo político con un alto grado de homogeneidad ideológica que se constituyó y se organizó a partir del control del aparato estatal (Sidicaro, 2008). Desde una matriz teórica weberiana este autor afirma que la elite gubernamental peronista combinó características de elites: “a) modernizantes en lo económico y lo social, en conflicto con las elites tradicionales; b) constructoras y ampliadoras de soberanía nacional-estatal en lucha contra intereses político-económicos extranjeros; y c) ideológicamente críticas del liberalismo democrático y enfrentadas a los actores hasta entonces más establecidos en el campo político y en el estructural” (2008: 151).

Como varios autores han señalado, la ideología y la doctrina peronista jugó un papel clave en la conformación de la misma elite peronista y en el “encuadramiento político de la masa” (Sidicaro, 2002 y 2008; Buchrucker, 1987). No obstante, el factor que sería suficiente para aglutinar la elite peronista, darle su unidad y sustentabilidad fue su pertenencia a la estructura burocrática del Estado (Sidicaro, 2008), lugar desde la cual Perón pudo administrar los incentivos necesarios, tanto positivos como negativos, para organizar y homogeneizar el movimiento y el partido.

Tanto el aspecto ideológico como la condición estructural-estatal desde la cual se proyectaba la elite peronista llevarían a la identificación del partido con el Estado, generando así algunas de las características típicas del primer peronismo. La categoría “partido-Estado” condensa este aspecto y, por lo tanto, será central en la presente tesis, pues describe de forma considerablemente precisa el modelo de Estado que se terminaría construyendo. Sidicaro (2008: 157) contrapone dicha categoría a la de “partido democrático-liberal” y así enfatiza el carácter doble del movimiento peronista emparentándose, y por momentos mimetizándose, el partido político y su proyecto con el Estado mismo.

En particular interesan los efectos que ello tuvo en la elite peronista y en su construcción de la imagen del “otro”. En tal sentido, la constitución del partido-Estado<sup>60</sup> conllevaba una lógica que imposibilitaba la disidencia interna y dificultaba el tratamiento de la disidencia externa. Así, se explicaría la persistencia de una “visión bélico estatal del espacio público, que veía al *otro* como un actor ligado a intereses foráneos y, por ende, una *alteridad* política no legítima” (Sigal y Verón, 2008).

Concretamente, los funcionarios que conformaron la elite peronista en el área económica y que, en distintos grados, son tenidos en cuenta en esta tesis fueron: Miguel Miranda (Banco Central, IAPI), Rolando Lagomarsino (Industria y Comercio), José Figuerola y Raúl Mendé (Secretaría Técnica), Ramón Cereijo y Pedro Bonnani (Hacienda), Alfredo Gómez Morales (Asuntos Económicos), Miguel Revestido (Finanzas), Antonio Cafiero (Comercio Exterior).

Por actores sociales, se entiende la totalidad de los actores no estatales, es decir, los rurales, industriales, trabajadores, etc. Con frecuencia se encontrará la denominación “actores sociopolíticos” y “socioeconómicos”. Con ello, se pretende enfatizar ya sea el aspecto político de un determinado actor social y diferenciarlo del actor político clásico, que actúa en la arena política formal (el partido político). Por

---

<sup>60</sup> Es importante aclarar que Sidicaro (2008) llama la atención sobre el hecho de que esto no puede dar lugar a clasificar al peronismo como un régimen totalitario, pues mantuvo ciertas características de la democracia liberal que lo aleja de casos como el nazismo y el fascismo.

ejemplo, esta claro que “actores rurales” refiere más bien a su carácter dentro de la esfera económica, no obstante, cuando se alude al actor social en cuanto a su accionar en la arena política, se lo llamará actor sociopolítico. Por elite económica, se entiende a los actores socioeconómicos más concentrados, lo que incluye a la elite rural (Sociedad Rural Argentina), la elite industrial (Unión Industrial Argentina), la Bolsa de Comercio, Cámara de Exportadores de la República Argentina, entre otras.

Mención a parte merecen los “actores rurales”, término que alude a los propietarios y/o productores agropecuarios, indistintamente. Si bien esta denominación esconde una gran diferencia en su interior –propietarios representados por la Sociedad Rural Argentina (SRA) y productores no-propietarios agremiados mayormente en la Federación Agraria Argentina (FAA)– será utilizada para señalar a los grupos sociales responsables del sector productivo primario agroexportable, mayormente del área pampeana<sup>61</sup>. Dicho tratamiento queda justificado, como se verá, por la gran homogeneidad en la oposición hacia algunos aspectos de la IEE peronista. Cuando sea necesario se hará un tratamiento diferenciado del actor rural, distinguiendo por ejemplo a los terratenientes (“elite rural”), de los productores arrendatarios organizados en cooperativas (“actores cooperativistas”, fundamentalmente la FAA<sup>62</sup>).

De la misma forma, “actores industriales” incluye tanto a la Unión Industrial Argentina (UIA), como a la Confederación General Económica (CGE) y otras organizaciones corporativas que se crearon en el período.

Por último, el término *alianza o coalición sociopolítica dominante* describe a una elite sociopolítica que detenta el poder político formal y que

---

<sup>61</sup> Como se sabe, estos dos actores mencionados (SRA y FAA) se identifican geográficamente con la zona productiva litoral-pampeana. Nos centraremos especialmente en ellos porque son sus productos, en particular los agrarios, los que comprenden el grueso de las exportaciones argentinas durante el período y aún más allá. Las divisas que ellos aportaron fueron recursos imprescindibles tanto para engrosar los recursos en poder del Estado como para sostener la ISI en su fase inicial (O'Donnell, 1977).

<sup>62</sup> Si bien no es el foco de esta tesis, es importante aclarar que el sector cooperativo tuvo un gran crecimiento durante el peronismo y logra institucionalizarse. En 1947 la FAA funda la Federación Argentina de Cooperativas Agropecuarias (FACA), que junto con la Asociación de Cooperativas Argentinas representan la mayor parte del cooperativismo agrario de la zona pampeana. Al respecto ver Mateo y Olivera (2004). Cuando nos referimos al sector cooperativo, nos referimos a los sectores sociales que estas asociaciones representan: los productores directos, en su gran mayoría arrendatarios de la zona pampeana.

representa y es legitimada por sectores sociales que apoyan al gobierno y participan en distintos grados en el Estado. Sus elementos definatorios son: que accede al Estado (ya sea a través de mecanismos electorales, el fraude o el golpe) y tiene cierta cuota de legitimidad, en virtud de la cual se sostiene en el poder. Así, la alianza sociopolítica dominante refiere tanto a la fórmula de gobierno (cristalizada en una coalición de partidos políticos) como a la fórmula de gobernabilidad (que suele tomar la forma de una alianza con determinados sectores sociales: empresariales, trabajadores, etc.).

#### **II.4. Estrategia metodológica**

La relación entre la IEE peronista y los actores sociales, se aborda desde una estrategia metodológica de tipo cualitativa que utiliza una diversidad de fuentes primarias y secundarias<sup>63</sup> y aplica técnicas de análisis como el estructural, documental, bibliográfico, biográfico y de discurso<sup>64</sup>.

Para observar la IEE peronista se analiza a grandes rasgos su orientación y su calidad. Siguiendo a Castellani y Llanpart (2012: 157) se sostiene que la orientación de la IEE establece los parámetros bajo los cuales se proyecta un determinado MD. A través de sus intervenciones, el Estado va delineando los contornos del MD, y con ello la distribución de “cargas y beneficios” entre capitalistas y trabajadores.

En cuanto a la calidad, estas mismas autoras establecen una útil distinción entre la “dimensión interna” de la IEE (capacidades, recursos, racionalidad) y la “dimensión externa” (autonomía, enraizamiento, reciprocidad). En esta última dimensión la pieza clave es el grado de autonomía, dentro de lo cual interesa destacar el tipo particular de vinculación que el Estado establece con los actores socioeconómicos. Así, esta tesis se centrará en el estudio del proceso a través del cual se construyó

---

<sup>63</sup> El trabajo de campo se realizó en: el Archivo General de la Nación (Secretaría de Asuntos Técnicos), la Biblioteca del Ministerio de Economía, la Biblioteca Tornquist y la Biblioteca Raúl Prebisch del Banco Central, la Biblioteca Nacional y Biblioteca del Congreso. Asimismo, se consultó la prensa escrita de la época (diarios y revistas), los documentos oficiales, las memorias institucionales y la legislación (ver detalles en Bibliografía: Fuentes).

<sup>64</sup> En el Anexo I se encuentra un cuadro esquemático con la operacionalización de las variables para dar cuenta de las interacciones conflictivas entre la elite peronista y los actores sociales.

la autonomía estatal y se fueron tejiendo las interacciones con los actores sociales, aspecto ligado a la dimensión externa de la IEE.

Por último, en cuanto a su dimensión externa, se abordará la acción empresaria, incluyendo su organización, sus recursos y sus formas de acción política y económica. A los fines de esta tesis se ponderará la capacidad y el grado en que los empresarios, o determinado grupo dentro de ellos, pueden o no llegar a influir y reclamar sobre la IEE que los afecta. En este sentido, especial atención se le prestará a las condiciones de posibilidad bajo las cuales tuvo lugar determinado tipo de participación en el Estado (corporativa, individual, formal, informal).

Este trabajo comprenderá dos grandes líneas de análisis. Por un lado, el estudio de la IEE en general y su capacidad para resolver los problemas sociales, políticos y económicos de la ISI; y, por otro lado el análisis tanto de las estrategias de la elite peronista para legitimar las decisiones tomadas y minimizar el conflicto con y entre los actores socioeconómicos, como las acciones y reacciones de estos últimos. Dentro de estas dos grandes líneas, se procurará llegar a conclusiones relevantes en relación a la legitimidad de la IEE y el MD-ISI propuesto por el peronismo, pues se sostiene que a través del estudio de ambas dimensiones se puede penetrar en mejores términos la lógica de las interacciones entre los actores estatales y privados durante ese período y sus consecuencias para el largo plazo.

*Selección de casos.* Con el objetivo de analizar las interacciones entre la elite peronista y los actores empresarios y trabajadores, se analizan los esfuerzos desplegados por el Estado peronista para lograr acuerdos y consensos en relación a problemas específicos derivados del modo de desarrollo. En este plano, se procura indagar acerca de los aspectos ligados a la legitimidad del modelo ISI en aquellos actores sociales que serían los protagonistas de dicho modelo: trabajadores e industriales.

Desde sus inicios, el Estado peronista llevó a cabo una serie de acciones destinadas a lograr acuerdos para aumentar la efectividad de la IEE, lo cual cobró forma a través de lo que en esta tesis llamamos organismos para la cooperación económica (OCE): Consejo Nacional de

Posguerra, Consejo Económico y Social, Consejo Económico Nacional, Comisión Nacional de Precios y Salarios, Comisión Nacional de Cooperación Económica, Comisión Económica Consultiva, Congreso Nacional de la Productividad y Bienestar Social<sup>65</sup>.

A través de estos espacios institucionalizados tomó forma de manera concreta el ideal unanimista de la “armonía social”, algo que cobraría forma a través de la “colaboración” y “participación” de los actores socioeconómicos en el Estado. Su estudio, entonces, no sólo posibilita abordar tanto el carácter de las iniciativas estatales, las reacciones y experiencias de los actores socioeconómicos, sino que además es una ventana privilegiada para observar la forma concreta que asumieron las interacciones entre los actores y para profundizar sus cosmovisiones y sus orientaciones respecto de la IEE.

Un análisis exhaustivo de la legitimidad de la IEE y del MD involucraría un esfuerzo de investigación que está más allá del alcance de esta tesis. Por ello, la selección de estos casos habilita a penetrar tan solo en algunos, aunque cruciales, de los aspectos involucrados en la problemática de la legitimidad económica y su relación con la IEE. El recorte analítico queda determinado entonces por aquello que es específicamente observado, no sólo en el marco de los OCE, sino también en cuanto al *modus operandi* concreto que asumió la elite peronista. Desde este punto de vista, se analiza la forma que asumieron las interacciones y las orientaciones de los actores hacia las dimensiones de la legitimidad de la IEE y el MD.

*Recolección de la información.* En este punto, se llevaron a cabo tres acciones básicas. Primero, se construyó una tabla cronológica con las fechas más importantes, determinadas por la entrada en vigor de los organismos bajo estudio y las decisiones importantes que modificaron o crearon nuevas normativas bajo las que operarían los agentes privados y los trabajadores. Segundo, se analizó la trayectoria de la IEE y los argumentos y pretensiones de legitimidad de la elite peronista, investigando en qué medida ello estuvo

---

<sup>65</sup> Como se verá, no todos estos organismos tenían como función específica y exclusiva la de lograr acuerdos y consensos en torno a la IEE, pero en cualquier caso este era un aspecto fundamental de su accionar.

relacionado con los patrones de conflicto y acuerdo con y entre los actores socioeconómicos del capital y del trabajo. Por último, cuando no fue posible acceder directamente a los diálogos, intervenciones e interacciones de los actores en los OCE, se reconstruyó dicho proceso en base a las fuentes disponibles, diarios, revistas, documentos, legislación, etc.

Para dar cuenta del primer y segundo objetivo específico –el Estado, el proyecto peronista y el *modus operandi* a través de la IEE–, se realizó un análisis histórico-estructural, que puso en perspectiva histórica el proceso de reubicación de la esfera estatal en relación a la sociedad a partir de 1930, y en especial desde 1943. Seguidamente, se abordó en profundidad el proyecto peronista, el cual conformó la infraestructura intelectual legitimante para la toma de decisiones del partido-Estado.

Su abordaje se realizó a partir de fuentes primarias y secundarias. A través de los discursos de las autoridades, del análisis de los recursos y capacidades estatales, del trazado de la trayectoria de las personalidades que conformaron la elite peronista y de los apoyos sociopolíticos sobre los cuales se intentó articular dicho proyecto se reconstruyeron los núcleos básicos programáticos y pragmáticos del área económica que conformaron las pretensiones de legitimidad del proyecto y de la elite peronista misma. De la misma forma, y esto es válido para todos los objetivos propuestos, se consultó la prensa escrita de la época (diarios y revistas), los documentos oficiales, las memorias institucionales y la legislación.

En cuanto al tercer objetivo específico –la dinámica y el desempeño de los OCE, se estudió: el Consejo Nacional de Posguerra, el Consejo Económico y Social, el Consejo Económico Nacional, la Comisión Nacional de Precios y Salarios, la Comisión Nacional de Cooperación Económica, la Comisión Económica Consultiva y el Congreso Nacional de la Productividad y Bienestar Social. En todos estos casos, se analiza la forma en que interactuaron empresarios y trabajadores bajo el paraguas convocante del Estado con el objetivo de develar bajo qué términos se dio la lógica de las interacciones (conflicto y cooperación) entre los actores. Así, se busca desentrañar los fundamentos que produjeron las fracturas y los posibles

acercamientos y que, desde la perspectiva de esta tesis, forman la base sobre la cual tuvo lugar las políticas del Estado peronista.

Para acceder a este tipo de observación, nos sumergiremos en las instancias mismas de negociación. De la revisión del material disponible en distintas bibliotecas se ha podido encontrar un fondo documental muy valioso desde la perspectiva de esta tesis que consiste en las Actas de lo que luego sería la Comisión Nacional de Precios y Salarios, donde están transcriptas las negociaciones que tuvieron los representantes del empresariado y los trabajadores. Las mismas constan de 12 tomos y abarcan los meses de enero y febrero de 1952. Luego de estas tratativas surgió un acuerdo para el congelamiento de precios y salarios que formó parte sustantiva del Plan Económico de 1952. Nos centraremos en las negociaciones que tuvieron lugar en el marco de esa Comisión, buscando profundizar las representaciones e imágenes mutuas que tenían trabajadores y empresarios. Sin duda, dichas interacciones jugaron un papel fundamental en la dinámica de relacionamiento entre los actores y en la capacidad del Estado para implementar políticas económicas de calidad y efectivas, durante el peronismo y posterior a él.

En este esquema propuesto está claro que la formulación e implementación de algunas políticas económicas clave y la participación, reacción, acuerdo y conflicto entre los actores socioeconómicos forman el centro de las indagaciones. Es en este punto donde se realizó el mayor esfuerzo de investigación y análisis. El abordaje de esta problemática fue el siguiente. En primer término, se establecieron los ejes principales que hacen a las interrelaciones: la forma general que asume la IEE, la política de comercialización, la excepcionalidad de las medidas tomadas durante la Segunda Guerra Mundial, el problema de la inflación, las exigencias de producción agroexportable, etc. En segundo término, se observa la dinámica de las interacciones mutuas, reconstruyendo el “debate” que los actores sostuvieron alrededor de dichos ejes. Por último, se analiza las orientaciones y posiciones de los actores respecto de la legitimidad de la IEE y el MD ISI. El análisis de las interacciones entre los actores y sus intervenciones a lo

largo de los distintos puntos mencionados permitirá alcanzar el cuarto objetivo específico.

*Análisis de la información.* En base a la información recolectada se dispuso de una gran masa de textos, a los cuales se aplicaron técnicas de análisis de discurso y documental. Una vez descompuestos e identificados los ejes y núcleos sobre los cuales giraban las interacciones entre los actores, se observó cómo éstos se posicionaron e interaccionaron respecto de dichos ejes.

Esta tesis no sólo procura dar cuenta de los factores que alimentaban el conflicto entre los actores sociales y estatales, sino que también busca ir más allá de los mismos y develar los sentidos, las percepciones y los marcos de referencia (*frame*) bajo los cuales los actores guían sus acciones e interpretan las de los demás (Goffman, 1974). Por ello, interesa analizar cómo se veían los problemas, como se percibía al “otro” y como ello operó respecto de la legitimidad de la IEE y el MD. Así, se estudia hasta qué punto los actores privilegiaron estrategias que apuntaban a la preservación y desarrollo del modelo ISI impulsado por el gobierno, o si, por el contrario, privilegiaron estrategias de enfrentamiento que apuntaban a deslegitimar, socavar o simplemente no-cooperar en el logro de los objetivos y resolución de problemas derivados de la industrialización.

Para el logro de los objetivos planteados, y en especial en cuanto a penetrar en el “mundo de la vida” de los actores sociales (Habermas, 1989 y 1990), se aplicarán técnicas de análisis de discurso, las cuales nos permitirán desentrañar la dinámica y la estructura de relacionamiento entre los distintos actores. En efecto, el análisis de las estrategias discursivas permite acceder a la posición y percepción de los actores. Siguiendo a Habermas (1990, 1994 y 1999), Sigal y Verón ([1986] 2008) y Van Dijk (1999 y 2000), se puede sostener que el discurso de los actores es una forma de acción social, pues las consecuencias que genera son tomadas como reales por esos actores. No obstante, el discurso adquiere sentido al analizarlo a la luz de las metas y el sentido que los actores le confieren, y el contexto en el cual es desplegado.

Particular atención se presta a un tipo especial de discurso, el “discurso público” (Van Dijk, 2000 y 1999), entendido como un espacio de lucha de poder en donde los actores establecen batallas para determinar el sentido de las palabras y de los hechos sociales, como por ejemplo, inflación, excedente agrario, intervención estatal, libertad e independencia económica, justicia social, etc. En la dinámica de conflicto entre la elite peronista y los actores sociales, el análisis del discurso público permite analizar el tipo de brechas y rupturas que fundamentaron los conflictos y la (in)capacidad/voluntad para cooperar entre los actores. Así, se observa cómo éstos se percibían mutuamente y cómo era definido el “nosotros” y el “ellos” en la esfera económica donde tenía lugar la IEE.

El análisis de las estrategias discursivas no sólo permite acceder a cuestiones como la posición social, las relaciones de poder, el control y/o la deferencia que surgen en las interacciones; sino que además ello constituye uno de los pocos caminos para observar y analizar el problema principal de esta tesis: las pretensiones de legitimidad de la IEE y el MD y el consenso y conflicto en torno a ello. En efecto, las pretensiones de legitimidad que los actores invocan requieren siempre de una “justificación social”, la cual es construida a través de estrategias discursivas, en donde los actores ponen en juego sus recursos disponibles, su poder, estatus y su capital social en forma de alianzas en las cuales están insertos o pretenden establecer. Es por ello que la observación del discurso permite también analizar cómo se articulan y tejen dichas alianzas, se identifican amigos y enemigos y tiene lugar la trama de las interacciones en torno a la IEE y el MD.

De esta manera, se combinan distintas técnicas (estructural-histórica, documental, biográfica, bibliográfica y de discursos) para dar cuenta de la trama compleja que hace a la legitimidad de la IEE y el MD-ISI. Unos de los aspectos centrales en los que se tejió dicha trama fueron las interacciones entre los actores –cuestión en la que la propia historia vivida jugó un aspecto central– y la vinculación de ello con la construcción de la creciente autonomía estatal. De ahí que sea necesario remontarse a la crítica década de 1930 y al profundo impacto que tuvo la experiencia del gobierno de facto, temas que se abordarán en el siguiente capítulo.

## **CAPÍTULO III: Estado, actores sociales y conflictos sociopolíticos, 1943-1946**

### **III.1. Evolución de la lógica sociopolítica y la conformación de alianzas, 1930-1943**

El 6 de septiembre de 1930 se abre el período de la restauración conservadora. En varios aspectos este capítulo de la historia argentina constituye un punto de quiebre, una bisagra histórica. En general, los estudiosos destacan la ruptura en las relaciones estado-economía; en particular debido a que es en esta etapa en donde comienza a darse de manera sistemática la intervención estatal en la economía (Ferrer, 1963; Mallon y Sourrouille, 1976; Katz y Kossacoff, 1989; Rapoport, 2000). Las características que asume este proceso cobran especial relevancia para las cuestiones que en esta tesis se buscan analizar. Es que en este lustro se establece un modelo de IEE que conllevó una determinada forma de interacciones Estado-actores sociales. Dicho modelo sería legítimo o no según la visión de cada actor.

La década de 1930 representó el comienzo de la crisis de legitimidad político-institucional que tendría fuertes efectos en toda la historia posterior. A los dos años de la reforma de la ley electoral en 1914, el radicalismo de la mano de Yrigoyen accedió al poder. Si bien durante los gobiernos radicales (1916-1930) el modelo agroexportador no fue modificado, la elite económica tradicional, desplazada del Estado, siempre cuestionó tanto la “capacidad de gestión” de la nueva fuerza política como su “mano blanda” frente a los conflictos con el sector laboral (Jáuregui, 1993 y 2004b; Rapalo, 2012). En este sentido, la Semana Trágica de 1919 fue un evento que quedaría grabado de manera indeleble en la memoria de todos los actores sociales.

Con el estallido de la crisis bursátil en Estados Unidos en octubre de 1929, a la elite económica le pareció que sus intereses no estaban suficientemente resguardados bajo la segunda presidencia de Yrigoyen. Tampoco creían que el “vacilante” gobierno democrático pudiera hacer lo

necesario para poder hacer frente a la crisis (Potash, 1981; Rouquié, 1981). De la mano de los militares, los políticos conservadores pudieron retomar el control del Estado que habían perdido desde 1916 en nombre de una democracia que parecía dejarlos irremediabilmente fuera de la contienda electoral<sup>66</sup>. Con ellos en el poder, la elite económica en general, y la terrateniente en particular, recuperó la “confianza” en un Estado que terminaría descargando el peso de la crisis sobre los sectores más débiles de la sociedad: consumidores y trabajadores (Simth, 1986).

A partir de este momento, un problema de difícil resolución quedó planteado: una elite económica que no tenía la capacidad para generar un partido electoralmente competitivo y por lo tanto carecía de legitimidad electoral-democrática para ejercer el poder. En su lugar, sólo podía obtener una precaria legitimidad de ejercicio, que a la postre resultaría siendo una legitimidad endogámica: la elite tradicional y conservadora sólo reconoce a la elite tradicional y conservadora.

Es amplio el consenso entre los estudiosos respecto de que es en esta época donde se sitúa el origen de la crisis de hegemonía. De hecho, como vimos en el capítulo anterior, para algunos autores el problema de la legitimidad antes planteado no sería sino otro aspecto más del problema mayor que significó el quiebre del consenso que había logrado obtener la elite tradicional para dirigir el proceso político, social y económico de la sociedad. En este sentido, autores como Murmis y Portantiero (2004) y Sidicaro (1995, 2002), entre otros, plantearon que la elite tradicional perdió su capacidad de “dirección” de la sociedad, es decir ya no podía lograr que sus intereses colmaran las expectativas materiales y simbólicas de sectores sociales más amplios, y pasó a “dominar” la sociedad, a buscar la satisfacción de sus intereses más inmediatos a través del mantenimiento de privilegios, todo lo cual ya no podía asegurar mínimos intereses materiales y simbólicos de otros sectores sociales, en especial los subalternos. En términos de Gramsci, la dominación se mantuvo cada vez más con mayores dosis de coerción y menos consenso.

---

<sup>66</sup> Respecto las dificultades para fundar un partido de derecha competitivo y la importancia de ello para la estabilidad del sistema político argentino, véase Di Tella (1972) Mora y Araujo (1978 y 1982).

La base material de esta crisis de hegemonía se relaciona con la crisis del modelo de desarrollo agroexportador, la cual se mostró con claridad luego de la crisis de 1930, aunque algunos indicios ya habían comenzado a insinuarse desde la Primera Guerra Mundial (Ansaldi, Pucciarelli y Villarruel, 1993; Lattuada, 1986; Barsky y Gelman, 2001). Durante la década de 1930, habida cuenta de la crisis de legitimidad, se fue configurando una situación caracterizada por un orden social que sólo podría sostenerse cada vez más sobre la coerción. La crisis económica agudizó los conflictos sociales, los cuales se mantuvieron latentes en virtud de la amenaza de represión y las consecuencias desmovilizadoras que la crisis económica ejercía sobre la clase trabajadora (Gaudio y Plione, 1976 y 1984). De esta manera, las instituciones estatales quedarían identificadas con las necesidades de reproducción de un orden excluyente y represivo, lo cual tendría profundas consecuencias cuyo análisis es central en la presente tesis.

En este contexto la IEE asumiría un rol totalmente distinto, alejándose del “liberalismo” anterior. Como se sabe, la crisis económica mundial obligó a una reformulación de las prioridades de la política económica y a una intervención mucho más decidida, lo cual modificó sustancialmente el modelo de desarrollo agroexportador. El peso de la industria pasó a tener un lugar importante, pues al tiempo que proveía los materiales que antes se importaban, alivió tanto la escasez de divisas como las necesidades fiscales (Belini y Korol, 2012; Gerchunoff y Llach, 2003; Rapoport, 2000).

En esta reorientación del modelo de desarrollo, la IEE supuso una forma de relacionamiento más compleja y conflictiva entre los actores socioeconómicos y el Estado. Las maneras en que se estableció ese vínculo afectó tanto la autonomía estatal como la calidad de la IEE, aspecto que no ha sido suficientemente estudiado en todas sus dimensiones.

La elite política conservadora, representantes “naturales” de la elite económica tradicional, lograron en 1930 “recuperar” el Estado y de esa manera “revertir” los “errores” del gobierno popular de Yrigoyen. Esta idea de “recuperación” apuntaba, distorsionadamente, a un hecho que según algunos autores no estaba demasiado lejos de la realidad, pues en sus

orígenes el Estado nacional habría sido “creado” por aquella elite agroganadera. O’Donnell (1977) sostiene que es uno solo el proceso por el cual se consolida el Estado, la clase “burguesa pampeana” se constituye así misma, se establece un sistema de dominación hegemónica y se inserta la economía en el mercado internacional como proveedora de materias primas. Con ello, dicha clase logró subordinar al resto de las oligarquías regionales del país. Teniendo esto en cuenta, otros autores advirtieron que tanto el establecimiento del sistema de dominación como el tipo de modelo económico desplegado (agroexportador) determinaron una alta dependencia de las clases propietarias hacia el Estado para poder reproducirse (Sábato, 1988; Schvarzer, 1996, 1998 y 2001), de ahí que su control fuese percibido como una cuestión crucial<sup>67</sup>.

Como se señaló, el origen de la intervención estatal se dio junto con la participación de los grandes intereses económicos en el Estado, pero esta relación no fue automática ni obvia, como tampoco fue obvia la relación entre la elite política conservadora y la elite económica tradicional. Sidicaro (1995 y 2002) muestra que el problema de la intervención estatal en la economía fue un tema que estuvo en debate mucho antes de que la crisis de 1930 pusiera de manifiesto las vulnerabilidades del modelo agroexportador. Ya con la Primera Guerra Mundial los sectores políticos conservadores comenzaron a plantear la necesidad de una mayor intervención estatal, algo que si bien quedó limitado al plano de las ideas y los proyectos partidarios programáticos, puso de relieve un cambio de mentalidad importante que posteriormente habilitaría una IEE más decidida<sup>68</sup>.

---

<sup>67</sup> En contrario, Hora (2001a y b) subraya que los terratenientes carecieron de una gravitación directa sobre el poder político. Respecto del rol de la elite rural en el desarrollo argentino, ver la polémica entre Hora (2000 y 2001a) y Schvarzer (2001).

<sup>68</sup> Al respecto, consúltense Sidicaro (1995) y Smith (1975 y 1986). Sidicaro muestra que el programa político elaborado por el Partido Demócrata Progresista propiciaba una mayor intervención del Estado para fomentar el desarrollo industrial, la producción de energía, una flota mercante nacional y mejorar las condiciones de vida de las clases populares (1995: 306). El otro representante de las fuerzas conservadoras, Marcelino Ugarte, también tenía un programa electoral que buscaba un mayor protagonismo estatal en la economía y la sociedad. Por último, en el seno de la SRA hubieron divisiones en torno a la necesidad de una IEE más agresiva, lo cual llevó a una división que en 1922 terminó en el acceso de Pedro Pagés (representante de los criadores, afincados en las provincias y dependientes en mayor medida del mercado interno y de precios mínimos) y la derrota de el grupo Anchorena-Bosch (representantes de los invernadores, asociados a los frigoríficos y al mercado externo y con capacidad de volcar posibles pérdidas hacia los criadores). Así, en

A partir de 1930 se aplicó una IEE que llevó a transformar –en gran medida de forma involuntaria, es decir, sin proyectar un modelo de desarrollo distinto– las condiciones bajo las que operaba el modo de desarrollo vigente. El aspecto que interesa subrayar es que la IEE se desplegó en el contexto de un régimen político con dudosas credenciales de legitimidad. Y ésta fue su marca de fuego. La observación del proceso histórico muestra la relación entre el tipo de régimen político, el carácter de la alianza sociopolítica dominante y la IEE. En este sentido, Sidicaro señala que “no cabe duda de que la forma y el contenido del intervencionismo estatal hubiese sido distinta si quienes manejaron el gobierno desde 1930 hubieran tenido que someterse a periódicas y democráticas ‘encrucijadas’ del cuarto oscuro, a lides electorales en las cuales hubieran pesado intereses y requerimientos mayoritarios, cuya gravitación necesariamente deja trazas en las orientaciones de las instituciones del Estado” (1995: 313).

Hacia el final de la década de 1930 surgieron una serie de conflictos y tensiones entre los actores sociales que llevarían a la fragmentación de la elite socioeconómica y, posteriormente, a la ruptura de éstos con el gobierno conservador (Jáuregui, 2004b; Sidicaro, 1995 y 2002). Las fuerzas armadas se dividieron en su apoyo al régimen, acentuándose las divisiones entre nacionalistas y liberales (Potash, 1981; Rouquié, 1981). A su vez, los actores subordinados, como los productores rurales (chacareros y criadores) y los trabajadores urbanos, comenzaban a ejercer presión para hacer escuchar sus demandas y participar más efectivamente en la arena política y en el Estado (Doyon, 2006; Smith, 1986).

La alianza sociopolítica dominante<sup>69</sup> creada por Justo comenzó a resquebrajarse en un contexto de creciente complejidad. En una coyuntura internacional cambiante e inestable, el modo de desarrollo fue sufriendo

---

algunas ocasiones la SRA adoptó una posición pragmática y no dudó, al menos durante la presidencia de Pagés (1922-26) en apoyar la creación de una flota mercante nacional y un frigorífico estatal en tanto estas iniciativas mejoraran los precios pagados a los productores (Smith, 1986: 53-55).

<sup>69</sup> Esta alianza dominante estaba conformada, como fórmula de gobierno, por la Concordancia, donde los conservadores, a través del partido demócrata nacional, hegemonizaban una coalición formada también por el radicalismo antipersonalista y el socialismo independiente. Como fórmula de gobernabilidad, implicaba una estrecha vinculación con los intereses de la elite económica, en particular la terrateniente.

transformaciones. En la medida que éstas asumieron una fisonomía permanente, alejándose progresivamente del tradicional modelo agroexportador, los actores sociales exacerbaban sus diferencias frente a la necesidad de tomar decisiones, las cuales en algunos casos revistieron el carácter de verdaderas encrucijadas históricas: el intervencionismo estatal, rol de la industria, mercado interno, tipo de vinculación económica externa y grado de apertura, relaciones con la potencia hegemónica mundial. Cuando se desata la Segunda Guerra Mundial (en adelante SGM), dichas diferencias y enfrentamientos se exacerbarían, lo que complejizó aún más el contexto en que la IEE tenía lugar.

Uno de los puntos cruciales que explicarían las fisuras del consenso en la alianza dominante sin duda fue el rol de la IEE: ¿Hasta qué punto debía el Estado intervenir en la esfera económica? ¿Cuáles debían ser sus límites? ¿Los mecanismos generados para hacer frente a la emergencia económica deberían perfeccionarse y volverse permanentes o deberían desmantelarse en favor de una vuelta a la “normalidad”? De manera incipiente, se comenzaban a plantear disyuntivas que en los años por venir terminarían polarizando las posiciones de los actores socioeconómicos. Estos eran algunos de los interrogantes principales que cruzaban la dirigencia de aquellos años.

Paradigmático de este momento de tensiones dentro de la alianza dominante fue la discusión del Plan de Reactivación Económica de 1940, llamado “Plan Pinedo”. Pensado durante la crítica coyuntura de la primera fase de la SGM, básicamente se proponía medidas para resolver el problema externo. Su núcleo básico pasaba por la adaptación de la economía agroexportadora a los desafíos de un comercio internacional cambiante, para lo cual se consideraba necesario apoyar con mayor decisión a la industria, la cual permitiría tanto el ahorro de divisas como la sustitución de importaciones. No obstante, establecía una IEE acotada en sus objetivos y dirigida a lograr un mejor funcionamiento de la “rueda maestra”, la economía agrogandera, tal la fórmula que acuñó Pinedo durante su presentación en el Congreso.

Es importante destacar que la formulación del Plan fue pensada por un

grupo de técnicos, liderados por Raúl Prebisch, que formaban parte de una elite técnico-estatal, formada en la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires, lo cual ponía de relieve algunos aspectos relacionados a la creciente autonomía del Estado (Stawski, 2012a). Lo que en esta tesis interesa analizar es la discusión que generó el Plan y que puso de manifiesto de forma bastante clara la posición de los distintos actores socioeconómicos frente a la propuesta de cambios en el modelo económico y de la IEE.

La UIA recibió el Plan con entusiasmo y lo apoyó, pues sintetizaba su postura respecto de una IEE industrial-orientada más decidida, al tiempo que reconocía la importancia de su sector en la economía. Además, el Plan ponía en primer plano una demanda fuerte en esos años: la promoción de las exportaciones industriales, que venían teniendo una *performance* cada vez mejor desde el inicio del conflicto bélico (Llach, 1984). Es preciso tener en cuenta que los intereses que representaba la entidad eran bastante homogéneos, básicamente: la gran industria nacional fuertemente vinculada al capital extranjero e integrada al modelo agroexportador, al que veían como exitoso. El resto de los industriales, pequeños y medianos, estaban poco organizados y prácticamente no incidían en el esquema de poder de estos años (Murmis y Portantiero ([1971] 2004).

La SRA, apoyó tanto la idea de que el Estado comprara cosechas en épocas de bajos precios como el desarrollo de industrias que demandaran materias primas nacionales. A un nivel más general podía tolerar políticas que buscaran contrarrestar los efectos negativos del conflicto sobre la economía nacional. Es decir, no se oponía a la industria en sí, sino que criticaba cualquier iniciativa que perjudicase los intereses de la elite rural. En este sentido, sostendrá su tradicional temor a fomentar industrias que pudiesen poner en peligro la venta de productos agropecuarios a los habituales compradores, como Gran Bretaña<sup>70</sup>. Analizando la posición de la SRA, Sidicaro (1995: 322) la resumió calificándola de “apatía crítica”, es decir sin oponerse frontalmente al Plan pero criticando posibles

---

<sup>70</sup> Esta fue la conocida posición que asumió el gobierno en la primera mitad de los '30 y que justificó con el lema de “comprar a quien nos compra” (Fodor, 1985). Para un análisis integral de la política de la carne en este período, véase Smith (1975 y 1986).

derivaciones que implicaran ya sea un alejamiento del modelo agroexportador y/o una extensión de la IEE y mayor “burocracia”.

La otra gran entidad representante del capital, la Bolsa de Comercio de Buenos Aires, evitó oponerse al Plan, pero abogó porque no se creen más organismos oficiales, que no se genere mayor “intervencionismo” y que no se incentive una industrialización indiscriminada. Al igual que la SRA, otorgaba un apoyo moderado, sólo a aquellas actividades que demandasen materias primas nacionales.

Se sabe que el Plan fue aprobado por la Cámara de Senadores, donde había mayoría oficialista, y que ni siquiera fue debatido en Diputados, dominado por los radicales. Desestimando cualquier interpretación “estructuralista” –en el sentido de entender la posición “antiindustrial” del Partido Radical en función de su núcleo electoral de clase media rural, la cual se oponía en tanto consumidora a pagar mayores precios por los productos nacionales–, Llach (1984) muestra que la posición del radicalismo en realidad se explica mayormente por cuestiones políticas: se negaban a reconocer cualquier iniciativa de un gobierno que días previos al tratamiento del Plan había realizado elecciones fraudulentas en Santa Fe y Mendoza. De la misma forma, Sidicaro (1995 y 2002) señala que la base del rechazo radical se encontraba en su reticencia a que el gobierno conservador sacara réditos políticos de esa iniciativa: crédito oficial, construcción de viviendas, generación de empleo, etc.

Más allá de sus limitaciones e imperfecciones, el Plan de Reactivación Económica fue un intento por abordar e intentar dar principios de solución a problemas que el país debía afrontar en un contexto internacional cambiante y conflictivo. Y ello intentó hacerse a través de una estrategia que contemplaba aspectos considerados cruciales para el desarrollo del país: 1) el lugar de la industria y la estabilidad de condiciones para que esta prosperase; 2) la posición privilegiada de la economía agroganadera en vistas de que se consideraba que las ventajas naturales del país residían allí; y 3) la reorientación de la inserción internacional del país en un contexto que ya no dejaba lugar a dudas acerca de la decadencia británica y el auge norteamericano.

El Plan buscaba, aunque sea tímida y transitoriamente, conciliar el desarrollo industrial con el agropecuario, sumando la capacidad potencial de un sector económico nuevo con las ventajas comparativas de un sector económico tradicional. Sin embargo, en la Argentina de aquellos años, y como una muestra de lo que vendría luego, los conflictos y tensiones entre los actores sociales impidieron que esta alternativa, más allá de sus limitaciones y carencias, fuera puesta en vigor. Vale la pena señalar algunas cuestiones demostrativas en torno a ello.

En primer lugar, por el lado de los actores políticos, es el carácter de quien hace la propuesta lo que sella la suerte del Plan, aspecto que pone en primer plano el problema de la legitimidad. En segundo lugar, aunque relacionado con lo anterior, está el problema de la intervención estatal en sí: muchos de los cuestionamientos al Plan se basaban en la desconfianza de algunos actores socioeconómicos a un mayor rol otorgado al Estado en la economía, aspecto que se volvería mayormente conflictivo al año siguiente. Por último, el fracaso del Plan es una muestra de cómo los conflictos sociopolíticos se llevan por delante iniciativas que, aunque, es cierto, no proponían una “revolución” ni mucho menos, procuraban resolver problemas relacionados con el modo de desarrollo y el lugar de la industria futura.

Si bien la elite económica no respaldó de forma unánime y contundente el Plan Pinedo, la situación de *impasse* político en la que se encontraba el gobierno preocupaba a las corporaciones empresarias. En marzo de 1941 la Bolsa, la UIA y la SRA elevaron un petitorio a la Cámara de Diputados pidiendo que traten el Plan (Sidicaro, 1995). Esto demuestra la existencia de “un consenso sobre los problemas y el papel (que el Estado) debía asumir” (Berrotarán, 2003: 23, Campione, 2007).

Hacia 1942 las relaciones entre las fuerzas económicas y el Estado conservador entrarían en una etapa diferente a propósito de una serie de iniciativas del gobierno de Castillo para aumentar los impuestos al capital con el fin de resolver el grave problema fiscal. El episodio muestra de forma privilegiada las posiciones de los actores frente a la IEE, la profundidad de las transformaciones ocurridas al nivel del Estado y su impacto en la elite

económica.

Luego del retorno al crecimiento a partir de 1933, y del pico de 7,9% del PBI en 1934-1935, el comienzo de la SGM vuelve a plantear dificultades a la economía. El inicio del conflicto bélico llevó a un cierre de los mercados de exportación, lo cual se tradujo en el corto plazo en un déficit importante en el balance de pagos, habida cuenta de que las importaciones de Estados Unidos se mantenían al ritmo de la actividad industrial. A esto se sumaron los mayores gastos fiscales, producto de la ampliación de la estructura estatal durante la década anterior, pero sobre todo por los gastos militares. Los mayores egresos junto con los menores ingresos, provocaron al Estado un grave problema fiscal<sup>71</sup>. Sumado a ello la inflación desatada desde el inicio del conflicto bélico obligaba a tomar medidas tanto para corregir el déficit como para incentivar la colocación de los productos exportables en el mercado interno.

Frente a este delicado panorama Castillo presentó al Congreso a mediados de 1941 un conjunto de proyectos<sup>72</sup>, entre los cuales destacan dos, que serían el blanco de la crítica empresaria: reforma a la Ley de Impuesto a los Réditos y un Impuesto a las Ganancias Excesivas. Sumado a esto, otro proyecto presentado en 1942, el Impuesto Móvil a la Exportación, fijaba un precio máximo para los productos de exportación, que sólo podía superar en un 20% el promedio alcanzado en el período 1937-39. Este fue uno de los antecedentes inmediatos del futuro IAPI (Cramer, 2002; Sowter, 2010).

Los conflictos que suscitan estas iniciativas con las entidades representantes del capital muestran cabalmente el problema sociopolítico estructural que planteó la ampliación de la esfera del Estado. Basándonos en

---

<sup>71</sup> Los impuestos provenientes del comercio exterior pasarían de m\$N 405 millones en 1937 a 200 millones en 1942. El gasto aumentaba geométricamente, producto de los gastos en defensa, que pasaron de m\$N 132 millones (corrientes) en 1938 a 290 millones en 1942, y en 1946 llegarían a los 504 millones (Jáuregui, 2000: 205). Este autor a su vez calcula que los gastos militares representaron casi el 40% del presupuesto nacional para 1942, deducido el servicio de la deuda pública.

<sup>72</sup> Estos son los proyectos que Castillo eleva al Congreso (Jáuregui, 2000: 222): 1) reforma de la ley de impuesto a los réditos, aumentando la alícuota; 2) modificación de los procedimientos de inspección de ese impuesto que aumentaba los poderes discrecionales para la aplicación de multas; 3) impuesto de emergencia a los mayores beneficios, pensado para aquellas empresas directamente favorecidas por la guerra; 4) impuesto a las utilidades extraordinarias de las compañías de petróleo; 5) impuesto móvil a la exportación; 6) impuesto a la herencia; 7) impuestos incluidos en la Ley de Combustibles.

el análisis que Sidicaro (1995 y 2002) hace en torno a esta cuestión mostraremos en las páginas que siguen cómo la expansión de los organismos del Estado implicó movimientos dentro de la alianza sociopolítica dominante y como ello determinaría las posibilidades de la IEE.

Ante la decisión del Ejecutivo de modificar los impuestos al capital, y ante la imposibilidad de volcar el peso del esfuerzo fiscal hacia otros sectores sociales a través del *lobby*, como venían haciendo desde la década de 1930, los actores representativos de la elite económica se volcaron a una batalla en el discurso público. Con el apoyo explícito de los tradicionales diarios La Nación y La Prensa, que ampliaban las voces patronales a la vez que aportaban argumentos propios, exigieron el achicamiento del Estado y la restricción de sus gastos. Así, formaron el “Comité de Defensa Económica”, que coordinaba las acciones de la SRA, la Bolsa de Comercio y la UIA. Es importante destacar, que esta ofensiva patronal no quedó limitada a los grandes negocios sino que también las pequeñas y medianas empresas desplegaron acciones de “defensa” frente a la “ofensiva” estatal, por ejemplo, creando la Federación Argentina de Entidades Defensoras del Comercio y la Industria (Jáuregui, 2003).

En el episodio, se puede observar una forma particular de plantear el problema en el discurso público: buscan motivos inconfesables en la decisión del gobierno y se apunta al “talón de Aquiles” del partido gobernante: el hecho de que se mantienen en el poder gracias a las dádivas de sus clientelas políticas, lo cual remite al problema de la legitimidad política. La elite económica apelaría a la imagen de la “voracidad fiscal” del gobierno en virtud de su clientelismo político y del poder “totalitario” de la burocracia estatal.

También es interesante notar que cada entidad empresarial desarrolló argumentos singulares, aunque en términos generales todos se oponían a la “avanzada” estatal. La SRA hacía hincapié en que los productores estaban agobiados por cargas provinciales y municipales. Con respecto al Impuesto Móvil a la Exportación, señalaba que desalentaría la producción y que se hipotecaban las posibilidades de modernización a la vez que se socavaría la

posición exportadora del país. La UIA, argumentaba que lo imprescindible era consolidar las empresas locales para que estas estuvieran mejor preparadas en la posguerra.

El Comité de Defensa Económica desplegó una agresiva campaña en el discurso público, con solicitadas, cuadros, gráficos y opiniones que tenían por fin denunciar la motivación estatista y político-clientelar de la reforma impositiva. A través de sus diatribas, se puede ver otra arista del conflicto: el problema de la participación en el Estado. En efecto, la denuncia a la burocracia estatal se hacía a través de un planteamiento dicotómico entre la ingenuidad del pensamiento teórico abstracto implicado en la burocracia técnica, a la cual no obstante también se la acusaba de perezosa, vs. la experiencia práctica de los hombres de negocios a la que no se acude a la hora de plantear reformas fundamentales.

Por su parte, el gobierno argumentó a favor de la ampliación de las cargas impositivas en virtud de las apremiantes necesidades fiscales. Su discurso estuvo dirigido contra el “individualismo egoísta” de los empresarios, acusándolos de darle la espalda a los problemas del país, advirtiéndole que de no resolverse el problema sobrevendría una crisis social. El discurso oficial ubicó el problema mayormente en el terreno político, denunciando la hipocresía y ambigüedad de las entidades patronales, que aplaudían la intervención estatal cuando ésta sostenía sus negocios y la criticaban cuando afectaba sus ganancias. Las justificaciones no carecieron de apelaciones a la justicia social y al peligro de las revoluciones sociales. Elevado el tono del debate, miembros del gobierno, como el ministro de Hacienda, Carlos Alberto Acevedo, llegaron a denunciar a los grandes empresarios como evasores de impuestos (Sidicaro, 1995: 332), cuestión que antes no había preocupado demasiado al oficialismo.

El conflicto planteado entre las entidades patronales y el gobierno pone de manifiesto algunas cuestiones. En primer término, habida cuenta del contexto “anormal” provocado por la crisis de 1930 y luego por la SGM, se plantea un progresivo divorcio y una evolución en sentido contrario entre las necesidades y demandas que formulaba la elite económica y las necesidades fiscales del Estado. Esto pone en primer plano, no sólo al

Estado como problema, sino también a las interacciones que se dan entre actores sociales y estatales.

En segundo lugar, se pudo ver cómo la dinámica del conflicto, llevados al extremo de la lucha política, desnuda las contradicciones internas de cada actor. En el caso del gobierno, salta a primera vista un problema que se habría de volver estructural y por lo tanto irresoluble dentro de los marcos de esa alianza dominante: la legitimidad en el ejercicio del poder. Por parte de los representantes patronales, a la vez su indiferencia ante problemas que no consideraban suyos y la carencia de una propuesta que contemple una salida económica, social y políticamente sostenible a aquella crisis, algo que los autores de la matriz estructuralista podrían muy bien calificar de “defección hegemónica”.

Por último, los actores privados pedían la institucionalización de la participación de los actores privados en el Estado, que se expresaría a través de la creación de un consejo económico nacional. Esto ponía de relieve la necesidad de una discusión más amplia acerca de la forma que asumiría la colaboración entre las fuerzas económicas y el poder público en torno a cuestiones cruciales como la orientación de la IEE, aspecto que será tratado en profundidad en los Capítulos V y VI.

### **III.2. El gobierno de facto 1943-1946**

La SGM generó nuevos desafíos para la economía nacional<sup>73</sup>, frente a lo cual el Estado intentó dar diversas respuestas<sup>74</sup>. Ya se ha visto cómo la IEE implementada en esta situación de emergencia generó tensiones entre el Estado y la elite económica. Sin embargo, no habría que exagerar el grado de oposición de esta última al gobierno. El poder económico sabía que tendría mucho que perder en caso de que el control del Estado cayese en funcionarios menos permeables a sus intereses. Así, desde principios de

---

<sup>73</sup> Los aspectos económicos serán tratados con mayor profundidad en el Capítulo V.

<sup>74</sup> Entre ellas se pueden contar el Plan de Reactivación Económica de 1940 y las iniciativas fiscales de Castillo para equilibrar el presupuesto. Si bien el Plan Pinedo fracasó en el Congreso, muchas de sus iniciativas luego fueron aprobadas, como la Corporación para la Promoción del Intercambio y la aprobación de un sistema de crédito industrial en septiembre de 1941 (Llach, 1984), aunque nunca sería reglamentado (Rogquier, 2001). Además, muchas de los pronósticos pesimistas a raíz de la no aprobación del Plan no se cumplieron y la economía no tuvo un mal desempeño (Cramer, 1998)

1943 las entidades patronales, que antes habían desplegado una fuerte propaganda antigubernamental, “se llamaron a silencio para no debilitar aun más la situación de Castillo” y el mismo 4 de junio el diario La Prensa “se preguntaba acerca del Comité de Defensa Económica y su sospechosa inactividad de los últimos meses” (Jáuregui, 2003: s/n). De forma convergente, el Estado conservador buscaba tender puentes hacia esos sectores económicos<sup>75</sup>.

En general hay consenso entre los autores en que el golpe militar significó más continuidades que rupturas en cuanto al lugar de la esfera estatal, pues los principales cambios estructurales del aparato estatal en relación a la sociedad y la economía ya habían sido ensayados durante la década anterior. No obstante, también implicó un profundo quiebre, al menos en un sentido: la forma en que se construiría la autonomía estatal y el replanteo que a partir de ello se suscitarían en las relaciones del Estado con los diferentes actores socioeconómicos. Estos cambios, que al principio del gobierno de facto fueron incipientes, serían cada vez más claros a partir del ascenso de Perón dentro del poder militar. De forma conjunta, la IEE comenzó a transitar un camino sinuoso, signado por demandas y acciones cruzadas de actores antes marginados: nuevos industriales, pequeños productores rurales, trabajadores y consumidores urbanos, es decir, aquellos actores que habían estado marginados de las pautas de intervención estatal durante la década anterior.

Dentro de los golpes de estado en la Argentina, la Revolución de Junio tuvo características singulares: no hubo participación civil en la gestación del golpe, es decir, no existió una “coalición golpista pública con

---

<sup>75</sup> Esto se puede observar en el discurso que Patrón Costas –conservador y delfín de Castillo– debía pronunciar el 4 de junio de 1943, día en que lanzaría su candidatura presidencial: “Existe verdadera preocupación en la opinión pública por la excesiva intromisión del Estado en las actividades económicas privadas. La situación creada por la guerra ha hecho necesaria en muchos casos esa intervención para evitar abusos, para regular el consumo, o para proveer y prever la falta de determinados artículos. Esa intervención que se presta a excesos, a negociados y al despotismo de los malos funcionarios y que siempre es una traba en el desenvolvimiento de las actividades económicas, debe atenuarse, hasta suprimirse, a medida que ella no sea indispensable. Estamos creando una burocracia enorme, olvidando que es una carga que pesa sobre la economía del país, que ve con justificado temor acumularse los déficit del presupuesto”, citado en Sidicaro (1995: 333).

integrantes civiles”<sup>76</sup>, sino que éstos se sumaron posteriormente y dentro de los términos dictados por el gobierno de facto. Esto no era sino una manifestación más de la emergencia de un aparato estatal crecientemente autónomo. Lo nuevo era que ahora existía una elite social con voluntad de ejercer plenamente esta autonomía: los militares.

En lo que resta de este capítulo se buscará analizar las profundas implicancias que tuvo este tipo de construcción de autonomía estatal. La hipótesis es que la forma en que ésta fue construida influyó en los patrones de interacción entre el Estado y los actores sociales y es crucial para entender las orientaciones de la IEE y las características de la legitimidad del modelo de desarrollo que se propuso implementar. Como se verá, esta visión se aleja de la imagen generalmente predominante acerca de que es el carácter de las políticas económicas implementadas, sobre todo en cuanto a su rol distribuidor, el que explicaría la lógica sociopolítica de los actores y su alineamiento a favor o en contra del proyecto peronista.

Para entender bajo qué términos y con qué consecuencias se dio la lógica sociopolítica en el período es preciso analizar la trayectoria del gobierno militar y en especial el ascenso de Perón en el mismo y las acciones y reacciones de los actores socioeconómicos y políticos. Potash (1985) y Rouquié (1982) han reconstruido de manera detallada el proceso político que se dio en esta coyuntura<sup>77</sup>. Se sabe que las vagas consignas éticas y morales con las que los militares justificaron el golpe escondían la heterogeneidad de posiciones al interior del cuerpo castrense, básicamente divididos entre liberales (pro Aliados, a favor de la ruptura con el Eje) y

---

<sup>76</sup> Sidicaro (2004). En su análisis comparado de los seis golpes de Estado en la Argentina, este autor utiliza el concepto de “coalición golpista” para describir tanto los componentes cívicos como militares de los golpes de estado.

<sup>77</sup> El origen del golpe del 43 ha sido objeto de debate entre los historiadores. Siguiendo a Potash (1985) y Rouquié (1982) las causas se pueden sintetizar en: 1) negligencia que las Fuerzas Armadas atribuían al gobierno de Castillo en el contexto de la SGM, en especial en cuanto a las necesidades de defensa: el problema del rearme; 2) los temores frente a Brasil, beneficiado por su política de colaboración con Estados Unidos; 3) la decisión de Castillo por nominar a Patrón Costas como candidato presidencial, visto por el Ejército como la continuación de la política de fraude para asegurar el control del Estado por “politiquería” y una elite tradicional “antinacional”, a expensas de la resolución de los problemas más graves de la Nación.

nacionalistas (pro Eje, y a favor de la neutralidad)<sup>78</sup>. Así, durante casi el primer año el gobierno de facto careció de una dirección definida y no fue sino hasta el ascenso de Perón que la revolución tuvo un programa político que daba respuesta a los principales problemas que vivía el país en el orden económico, social y político (Torre, 1990 y 2002).

Dentro de los nacionalistas sobresalía el GOU (Grupo Obra Unificación o Grupo de Oficiales Unidos), una logia secreta formada por oficiales, en general todos coroneles, que a grandes rasgos buscaban “resolver los problemas nacionales” a través de una fuerte intervención estatal que apuntale la defensa nacional y elimine la amenaza comunista. Para ello, consideraban imprescindible terminar con la “politiquería”, responsable de la “decadencia nacional” y la “entrega a los intereses imperialistas”. Según Doyon (2006: 66) dentro de este grupo estaban quienes privilegiaban la problemática del “desarrollo nacional”, frente a lo cual el apoyo civil era un requisito fundamental para establecer lineamientos en el largo plazo. En este sector se destacaba el Coronel Juan Domingo Perón.

Lo que acontece entre junio de 1943 y diciembre de 1945 es el proceso por el cual se constituye una división social políticamente relevante que afectaría a toda la sociedad argentina, es decir un verdadero clivaje. A partir de ese momento, quedaría establecida una lógica sociopolítica bipolar, recurrentemente conflictiva, que tendría importantes consecuencias sobre la IEE. Al final del proceso, Perón terminó construyendo una alianza dominante en torno a su proyecto y su persona, basada fundamentalmente en importantes fracciones de las elites burocráticas-estatales, el apoyo de los sectores trabajadores organizados, una fracción minoritaria del Partido Radical (Junta Renovadora), una fracción minoritaria de los empresarios<sup>79</sup>, la gran mayoría del clero y las Fuerzas Armadas. La oposición quedaría conformada por una heterogénea coalición que reunía al resto de los

---

<sup>78</sup> Respecto de la relación entre Estados Unidos y la política de neutralidad, defendida por Castillo, las elites dirigentes argentinas y Gran Bretaña, ver Rapoport (1983).

<sup>79</sup> Esta fracción minoritaria de los empresarios en los orígenes del peronismo se ampliaría luego de 1946, y a lo largo del período buscaría pragmáticamente acomodarse, lograr beneficios y participar dentro del Estado peronista (Brennan, 1997; Brennan y Roguier, 2009).

partidos políticos aglutinados en la Unión Democrática, las entidades patronales y la prensa “independiente”.

Pero este es el resultado. Es preciso subrayar que el conflicto entre los distintos actores no estaba predeterminado, y mucho menos su resultado, sino que fue un proceso en el que se combinaron una serie de factores complejos. Tal como sostiene Berrotarán (2003) muchos analistas han observado el período que se inicia a partir de junio de 1943 “a la luz del 45”, cuando las coaliciones sociopolíticas ya estaban operando bajo una lógica polar.

Para entender el proceso, es necesario partir de la base: el golpe militar, determinó una cierta fórmula de legitimación (revolucionaria) que debería ser practicada por cualquier uniformado que ocupara el Poder Ejecutivo. Así se pueden entender ciertas características en la construcción de poder que legitimaban el liderazgo, por ejemplo, el ideario de unanimidad y la centralidad del Estado como espacio social único capaz de armonizar el conflicto de clases en función del “desarrollo nacional”. Ello condicionaba la estrategia sociopolítica de construcción de poder, por lo cual, Perón buscó desde el principio articular una alianza pluriclasista en donde todos los sectores socioeconómicos tendrían un lugar.

### *III.2.1. La construcción de apoyos en el mundo del trabajo*

La construcción del apoyo de los trabajadores se hizo a través de la utilización de las estructuras organizadas del movimiento obrero, es decir los sindicatos<sup>80</sup>. La trayectoria que dibuja el establecimiento de esta alianza está determinada a su vez por las alternativas que las circunstancias impusieron a Perón en función de las relaciones e interacciones que fue

---

<sup>80</sup> En la bibliografía que trata sobre los orígenes del peronismo y su relación con los sindicatos se distinguen dos posturas, una “ortodoxa”, otra “revisionista” (Kenworthy, 1980). La primera sostiene que el apoyo obrero a Perón se debió a una división dentro del movimiento entre “nuevos” obreros (migrantes del interior, “movilizados” y “disponibles” políticamente, que sostienen valores “tradicionales” y por lo tanto sin autonomía política) y “viejos” obreros (vieja guardia sindical que constituía la elite del movimiento obrero, de tradición política socialista o comunista y una fuerte vocación de autonomía) y a la prevalencia de los primeros sobre los segundos, lo que dio lugar al fenómeno del “populismo nacional” (Germani, 1971 y ([1978] 2003; Di Tella, 1977, 1988). La interpretación “revisionista”, que en esta tesis se considera más adecuada, sostiene que en el apoyo inicial al peronismo fue igualmente importante la “vieja guardia sindical” y que en todo momento, aún durante las fases más autoritarias del gobierno peronista, el movimiento obrero dispuso e intentó preservar su autonomía (Doyon, 2006; Torre, 1990).

trabando con otros actores del juego sociopolítico, entre los cuales se cuentan los empresarios y los partidos políticos, en particular la Unión Cívica Radical.

Luego de un primer período de represión al movimiento sindical, en el que se buscó limitar la libertad institucional de los sindicatos y en el que las autoridades tenían la facultad de determinar qué sindicatos podrían ejercer la representación de los trabajadores, tuvo lugar, a partir de diciembre de 1943, otra etapa en donde, bajo la iniciativa de Perón, se buscó cooptar-incorporar a los trabajadores. En un principio, los sindicalistas percibieron esta política con una mezcla de recelo, escepticismo y aprensión, aunque muchos siguieron el juego a fin de obtener algún beneficio (Torre, 1990: 66; Doyon, 2006: 106). La desconfianza persistiría hasta tanto no se aplicaran medidas concretas que satisficieran sus demandas, algo que sólo sería posible, aunque no suficiente, con cambios en la estructura y la orientación estatal.

Entre septiembre y octubre de 1943 ocurrió la primera crisis política que dio lugar a un cambio de gabinete<sup>81</sup>, gracias a lo cual Perón pudo hacerse designar al frente del Departamento Nacional de Trabajo, desde donde desplegaría una estrategia para atraer a los trabajadores consistente en beneficios para los más dóciles y exclusión para los opositores (Little, 1979). Allí fue cuando comenzaron a surgir los sindicatos paralelos en las industrias, únicos reconocidos por el Estado y permeables a los requerimientos de Perón. Los militantes comunistas fueron exitosamente marginados de las dirigencias sindicales (Torre, 1990: 71).

---

<sup>81</sup> La crisis esta relatada en Doyon (2006: 70) y se origina a raíz de que sale a la luz las negociaciones que el ministro de Relaciones Exteriores, pro aliado, estaba llevando a cabo con Estados Unidos para lograr asistencia militar, lo cual fue denunciado por los nacionalistas como una “capitulación” de la soberanía nacional. Los cambios en el gabinete implicaron la salida de los ministros del ala liberal y un predominio de la facción católica y nacionalista pro Eje, lo cual se tradujo en el marco de una política represiva y regimentadora, tanto en lo educativo como en cuanto a la libertad de prensa y otros aspectos de la vida social. Cabe destacar que el 15 de octubre el general Edelmiro Farrell asume la vicepresidencia. La neutralidad pasó a ser defendida como un valor ideológico, expresión del nacionalismo que se enraizaba en la “esencia católica” y la “tradición hispánica” (Rouquié, 1982: 37). El comunismo se convirtió en “enemigo de la Nación” y fue tenazmente perseguido.

En noviembre se aprobó el decreto que creó la Secretaría de Trabajo y Previsión<sup>82</sup> (en adelante STP), en cuyo discurso de inauguración del 2 de diciembre el Coronel Perón expuso el criterio con el que la IEE sería aplicada y su intención de dotarla de una nueva legitimidad, ofreciendo derechos y exigiendo deberes, tanto a empresarios como a trabajadores, pero preservando ante todo la autonomía estatal. El problema de la legitimidad de la IEE, presentaba dos aspectos. Por un lado, la misma sería el reflejo de un pacto social, por el cual empresarios y trabajadores obtenían beneficios y cedían pretensiones bajo la garantía del Estado.

“Con la Secretaría de Trabajo y Previsión, se inicia la era de la política social argentina. Atrás quedará para siempre la época de la inestabilidad y del desorden en que estaban sumidas las relaciones entre patrones y trabajadores. De ahora en adelante, las empresas podrán trazar sus previsiones para el futuro desarrollo de sus actividades, y tendrán la garantía de que, si las retribuciones y el trato que otorgan al personal concuerda con las sanas reglas de convivencia humana, no habrán de encontrar, por parte del Estado, sino el reconocimiento de su esfuerzo (...). Los obreros, por su parte, tendrán la garantía de que las normas de trabajo que se establezcan, enumerando los derechos y deberes de cada cual, habrán de ser exigidas por las autoridades del trabajo con el mayor celo y sancionado con inflexibilidad su incumplimiento. Unos y otros deberán persuadirse de que ni la astucia ni la violencia podrán ejercitarse en la vida del trabajo, porque una voluntad inquebrantable exigirá por igual, el disfrute de los derechos y el cumplimiento de las obligaciones” (Perón, [1944] 1973: 31).

Por otro lado, era la naturaleza misma de la economía la que legitimaba una IEE capaz de coordinar la vida económica. Se consideraba que el efecto deletéreo que ocasionaba la dinámica socioeconómica sobre el orden social hacía necesario operar sobre el proceso mismo de construcción de preferencias por parte de los actores, es decir, sobre lo que en esta tesis se denomina la socialización económica de los actores.

“Simple espectador, como he sido, en mi vida de soldado, de la evolución de la economía nacional y de las relaciones entre patrones y trabajadores, nunca he podido avenirme a la idea tan corriente de que los problemas que tal relación origina sean materia privativa de las partes directamente interesadas. A mi juicio, cualquier anormalidad, surgida en el más ínfimo taller y en la más obscura oficina, repercute directamente en la economía general del país y en la *cultura de sus habitantes*. En la economía, porque altera los precios de las cosas que todos necesitamos para vivir; *en la cultura, porque del concepto que presida la disciplina interna de los lugares del trabajo depende en mayor o menor grado el respeto mutuo y*

---

<sup>82</sup> En su decreto de creación participó el abogado de la Unión Ferroviaria, Juan A. Bramuglia, y José Figuerola, alto funcionario del Departamento de Estado cuya biografía se resumirá en el próximo capítulo. Con rango de ministerio, el nuevo organismo centralizó funciones antes dispersas en distintas oficinas como la Comisión de Desempleo, la Caja de Ahorro, la Comisión de la Vivienda Popular y la Cámara de Alquileres, entre otras.

*las mejores o peores formas de convivencia social. El trabajo, después del hogar y la escuela, es un insustituible modelador del carácter de los individuos, y según sean éstos, así serán los hábitos y costumbres colectivos, forjadores inseparables de la tradición nacional”* (Perón, [1944] 1973: 30, subrayado propio).

En este sentido, se buscaba inculcar en los trabajadores comportamientos acordes con la “convivencia social”, aspecto que se lograría a través de una adecuada “cultura”, es decir, la socialización de los trabajadores a través de su participación en las organizaciones profesionales (sindicalización) y asegurando el control de dicho proceso por el Estado. Al mismo tiempo, debe notarse que ya en fecha tan temprana como diciembre de 1943 Perón asociaba la IEE a una estabilidad sociopolítica, a un pacto, cuyo aspecto más básico es el de la relación entre los precios (que determina el poder adquisitivo de los trabajadores) y la disciplina en los lugares de trabajo (vinculado al problema de la productividad).

Como se ve, el Estado asumía un rol central. Era él el que determinaba el criterio de oportunidad de las reformas, defendiendo a rajatabla su autonomía frente a los actores socioeconómicos. Por ello señalaba como inconveniente “fijar un programa de realizaciones inmediatas”. Estaba claro que la alianza propuesta era tripartita (Estado, patronos y obreros), en detrimento de ningún actor. Pero, en cualquier caso, el Estado, con un criterio pragmático, mantendrá ante todo su condición de tercero superior: “la impostergabilidad de los problemas no será un criterio particular que las partes impongan al Estado, sino por el contrario: por decisión de la autoridad, una vez consultadas *las verdaderas necesidades* de todos los interesados en la cuestión particular de que se trate” (Perón, [1944] 1973: 32, subrayado propio).

Entre diciembre de 1943 y mayo de 1944 al tiempo que intenta cooptar el sindicalismo, Perón procuró atraer el apoyo del partido radical<sup>83</sup>.

---

<sup>83</sup> En este período el partido radical estaba dividido entre unionistas (de la corriente alvearista antipersonalista y que ocupaban los cargos directivos del partido) e intransigentes (yrigoyenistas de tendencia más progresista, cuya figura principal era el tradicional dirigente cordobés Sabattini). La estrategia de Perón para atraer al partido radical se basó en contactos con Sabattini. La estrategia del Secretario de Trabajo y Previsión era ceder “todo menos la presidencia” (Luna, 1972). La idea era asegurarse la disposición de una maquinaria electoral hasta ahora invicta en comicios libres. Así, tendría el apoyo necesario para asumir la Presidencia una vez retornada la normalidad constitucional. De esta manera,

Mientras intentaba lograr el apoyo del viejo partido, la “nueva era de la política social” no era más que un conjunto de buenas intenciones que por el momento estaban congeladas. Por consiguiente, en las líneas sindicales predominaba un creciente malestar y no se les escapaba el hecho de que estaban siendo usados por Perón para otorgar un barniz de legitimidad al gobierno de facto (Torre, 1990).

El movimiento sindical apuntaba, ante todo, a recuperar su unidad y a lograr que las reformas prometidas tuviesen efecto en la práctica. Como no recibían mayores respuestas “los dirigentes obreros se disponían a jugar la carta de la oposición”, para lo cual organizaron una concentración pública para el 1° de Mayo: el “Acto de la Libertad” (Torre, 1990: 83). Sin embargo, el acto fue prohibido y Perón supo torcer la situación y elegirla como bisagra para iniciar el proceso de reformas sociales que se había prometido y que los trabajadores demandaban. El vuelco, que habría de cambiar la trayectoria de la Revolución, no debe entenderse como una decisión de Perón a favor de los trabajadores, sino que fue crucial el fracaso en las negociaciones con los radicales (Doyon, 2006; Luna, 1972). A partir de este momento la búsqueda de apoyo civil tendió a concentrarse en el movimiento obrero organizado. La “Era de la Justicia Social” comenzó entonces, no en diciembre de 1943, sino el 1° de Mayo de 1944, en donde anunció una serie de medidas en línea con las demandas de la Confederación General del Trabajo (CGT). Y aún las excedió.

La condición para esta reorientación consistió, además, en la resolución previa de las disputas de poder dentro del régimen militar. En febrero de 1944, Perón hábilmente logró deslindarse y capitalizar el descontento de los militares nacionalistas por la ruptura con el Eje declarada el 24 de enero<sup>84</sup>. Así, tras la renuncia del presidente Ramírez el 9 de marzo, Farrell asumió la Presidencia y Perón sumó a su cargo el Ministerio de Guerra, desde el cual pudo operar sobre los oficiales para consolidar el

---

no tendría que “elaborar un programa electoral específicamente orientado a satisfacer el grueso de las demandas obreras” (Doyon, 2006: 87).

<sup>84</sup> No obstante, la ruptura no provocó una reacción positiva por parte de los países aliados, que siguieron viendo al régimen militar como profascista. Tampoco se obtuvo el apoyo de los sectores liberales pro-aliados en la política interna. Acerca de la operación política de Perón para capitalizar el descontento por la ruptura, ver Potash (1985).

apoyo entre las filas militares<sup>85</sup>. A partir de este momento, Perón pasó a ser el hombre fuerte tanto en el gobierno como en el Ejército, lugares desde los cuales tendría a su disposición una batería de recursos con los cuales consolidaría el apoyo de los militares y de importantes sectores civiles. No obstante, el uso del Estado como principal recurso disponible para llevar a cabo su proyecto político tendrá fuertes consecuencias sobre el mismo proceso de construcción de autonomía estatal.

Es importante subrayar que el progresivo control del gobierno por parte de Perón no solo fue producto de su éxito en intrigas palaciegas, sino también por posicionarse exitosamente dentro de la corporación castrense como el adalid de un proyecto de desarrollo industrial, algo que era largamente anhelado por los militares, en especial los nacionalistas (Doyon, 2006). Una vez asegurada su posición dentro del gobierno, de mayo a octubre de 1945 Perón llevará a cabo una de las reformas sociales más profundas que el país conocería en su historia. Es en este período donde se desató una lógica de interacción entre los actores estatales y socioeconómicos que terminaría dividiendo el campo sociopolítico en dos coaliciones enfrentadas.

Entre mayo y abril de 1944 había comenzado a construirse la infraestructura legal que garantizaría un marco totalmente nuevo para las negociaciones colectivas, lo cual culminaría a principios de octubre de 1945 con la firma del decreto de asociaciones profesionales. El método de negociación colectiva no implicó una legislación general, sino que se ajustó a la idea de disponer de un método flexible y pragmático que permitiese una regulación adecuada “ajustada al equilibrio de poder existente en las diversas ramas de la economía”, atenuando así la resistencia de las empresas. Perón defendió dicho “enfoque gradualista” debido a que generaba mejoras “limitadas pero concretas” (Doyon, 2006: 114). No hubo, entonces, una legislación general ni un sistema homogéneo de principios y

---

<sup>85</sup> Posteriormente, el 7 de julio, sumaría a esos cargos el de Vicepresidente. En relación al proceso de reformas militares implementadas desde el Ministerio de Guerra (reorganización, creación de la Fuerza Aérea, aumento de presupuesto, crecimiento en la conscripción, modernización de equipo, etc.) ver Potash (1985) y Rouquié (1982). No obstante, es preciso señalar que, aún después de esta fecha, dentro del gobierno militar el poder de Perón siempre fue relativo, pues el resto del elenco militar también contaba a la hora de tomar decisiones.

derecho laboral, sino medidas pragmáticas y específicas. No obstante, lo que debe destacarse es que “si bien la actividad reformista de la Secretaría no produjo ninguna transformación fundamental de las estructuras económicas y legales, representó un cambio dramático en las actitudes” (Little, 1979: 336).

Con este nuevo instrumento en mano (el decreto de asociaciones profesionales), la STP se volcó a extender y mejorar los contratos de trabajo en el Gran Buenos Aires y el interior del país. La magnitud de la empresa queda revelada cuando se advierte que de mayo de 1944 a julio de 1945 se firmaron casi 700 contratos, contra 499 firmados entre 1941 y 1943 (Torre, 1990: 89; Fayt, 1967: 108). Estos convenios satisfacían aspiraciones históricas de los trabajadores, como aumentos de salarios, vacaciones pagas y estabilidad en el empleo a través de regulaciones de carácter obligatorio de las relaciones obrero-patronales (Fayt, 1967). La consecuencia de este sistema fue la extensión de la sindicalización, pues para la obtención de mejoras, los trabajadores debían pertenecer a sindicatos reconocidos por el Estado. Este proceso y la forma en que se dio, sumado a la estridente retórica de Perón, generó profundas inquietudes e incertidumbre en las filas empresarias.

Frente a la generosa política oficial, la CGT era cautelosa, pues un rápido vuelco de la situación política podía dejarla en una delicada situación. Por ello, adoptó lo que se llamó una postura “oportunista”, es decir, celebró las mejoras sociales e intentó arrancar mayores concesiones, sin que ello significara un apoyo incondicional al régimen. Por el contrario, la Central mostró todo el tiempo que estaba al margen de la disputa política, que era neutral y que estaba lejos de cualquier identificación con las autoridades nacionales. En una palabra, los términos de las negociaciones y de la participación sindical en el Estado estaban lejos de cualquier unilateralismo: Perón necesitaba, luego de la defección del radicalismo, del apoyo masivo que podían darle los sindicatos, y éstos necesitaban de la mano estatal para asegurar sus demandas y lograr mayores beneficios. El objetivo estratégico de la CGT era fortalecer su posición para negociar en mejores términos su participación en la vida económica y política del país

(Torre, 1990; Doyon, 2006). Sin embargo, esta posición será cada vez más insostenible a medida que el conflicto con la patronal recrudezca y obligue al sindicalismo a comprometerse con quien parecía ofrecer un modelo socioeconómico que efectivamente los incluía.

Recién luego de las jornadas de octubre daría un apoyo contundente y sin matices, aunque condicionado, a Perón. En efecto, si bien ya desde mediados de 1944 se venía insinuando una situación en la que a cada ataque patronal-opositor al Secretario de Trabajo y Previsión correspondía un mayor acercamiento del sindicalismo a quien se perfilaba como la única garantía para mantener los beneficios sociales alcanzados y aún ampliarlos; no fue sino hasta luego del 17 de octubre de 1945 que los sindicalistas sellaron su apoyo al líder militar. Sin dudas, el conflicto con las “fuerzas vivas” y la movilización de las bases obreras terminaron por catalizar la decisión, lo cual marcó un fuerte compromiso político: el “Día de la Lealtad” señaló así el comienzo definitivo de la identificación de la clase obrera con el peronismo<sup>86</sup>.

Es precisamente en el plano de la identidad donde la participación dejó su marca más perdurable, tanto en el sindicalismo como en los trabajadores y el sector popular en general. La profundidad de esta experiencia estuvo dada en gran medida por oposición al pasado. La dureza del período preperonista no solo ayudó a generar una fuerte identificación y legitimación del régimen peronista en la clase trabajadora, sino que además funcionó como un argumento, a la vez poderoso y recurrente, con el cual se pretendía legitimar, desde la misma visión de los trabajadores, al peronismo como una era de revancha y desquite por todas las penurias sufridas durante la “década infame”. Como veremos, ello sería usado ampliamente para

---

<sup>86</sup> Está claro que el 17 de octubre no tiene ninguna propiedad mágica, sino que es un evento de una significación tal que implica un quiebre histórico, puesto que marca el inicio de la participación popular masiva en la vida sociopolítica de la nación. Pero está igualmente claro que este episodio es la culminación de un proceso que termina de despejar las dudas y reticencias de los líderes sindicales respecto de su apoyo a Perón. Dentro de esta trayectoria hay que tener en cuenta la ya mencionada aprobación de la Ley de Asociaciones Profesionales. La misma fue una gran concesión que Perón dio a los sindicatos y se diferenciaba del decreto de 1943 en que permitía la participación política independiente del sindicalismo y su libre asociación con fines colectivos. Asimismo, reconocía al sindicalismo legítimo “vocero” político y económico de los trabajadores (Doyon, 2006: 149-152).

legitimar una política económica y social “en beneficio de los trabajadores” y “en perjuicio de los empresarios”, tanto a nivel material como simbólico.

Asimismo, el estudio de la experiencia de los trabajadores, cuya marca de fuego fue el 17 de octubre, permite captar un aspecto que es crucial para entender el comportamiento de los actores durante el peronismo. Se trata del componente “herético” que adquirió la participación obrera en el peronismo y el cuestionamiento general que se hizo, no tanto al capitalismo como sistema social de acumulación, sino más bien a las jerarquías y símbolos de autoridad de una sociedad “aristocrática” (James, 1987 y [1990] 2010)<sup>87</sup>.

Para Perón quedaría claro que su apoyo sociopolítico más importante sería el movimiento obrero organizado. Las relaciones entre la construcción de autonomía estatal por la elite peronista y el movimiento obrero serían en extremo complejas. Perón buscará permanentemente subordinar el sindicalismo y convertirlo en un apéndice del Estado y el movimiento obrero organizado buscará, a la vez que preservar su autonomía, ampliar su participación en la economía y la política aún en detrimento de los deseos del líder justicialista. El resultado será un delicado equilibrio, ya que, si bien nunca se cuestionó la filiación peronista del movimiento de los trabajadores, no habrá una sumisión y subordinación absoluta al Estado peronista, verificándose en numerosas ocasiones fuertes conflictos, por ejemplo para no perder posiciones en el reparto del ingreso nacional<sup>88</sup>. Al mismo tiempo, Perón no pudo evitar que el sindicalismo tuviese un peso que se terminó extendiendo más allá de donde él hubiese querido, logrando un papel político y social nunca antes imaginado.

---

<sup>87</sup> En esto consiste su ambigüedad básica, que James sintetiza magistralmente: “El peronismo aspiraba a lograr una alternativa hegemónica viable para el capitalismo argentino, quería promover un desarrollo económico basado en la integración social y política de la clase trabajadora (...). Sin embargo, a la vez el peronismo se definió a sí mismo en un sentido importante (...) como un movimiento de oposición política y social, como una negación del poder, los símbolos y el poder de la elite dominante. En un sentido fundamental, siguió siendo una voz potencialmente herética, que daba expresión a las esperanzas de los oprimidos tanto dentro como fuera de la fábrica, como reclamación de dignidad social y de igualdad” ([1990] 2010: 57-58).

<sup>88</sup> Como se verá en los próximos capítulos, el movimiento obrero organizado buscará preservar su autonomía durante todo el gobierno peronista, aunque ello le resultará cada vez más difícil, y ocasionará no pocos debates internos, en la medida en que el Estado peronista entre en una etapa cada vez más regimentadora, luego de 1951.

Ahora, si bien es cierto que las jornadas de octubre obligaron a definir el apoyo sindical a Perón, ello sólo se entiende teniendo en cuenta tanto el contexto de posibilidades –en donde las alternativas para el movimiento sindical se fueron recortando– como la racionalidad de la acción sindical en cuanto a su aspecto programático. En este último sentido, se puede observar que las ambigüedades de la postura sindical quedaron despejadas en la medida en que se volvió claro que solamente Perón era el único que se comprometía a incorporar las demandas obreras a su plataforma electoral y permitir la participación directa de candidatos sindicales en las listas (Doyon, 2006: 152).

Luego del triunfo popular en las jornadas de octubre, el sindicalismo pasó a la acción política para poner en marcha el Partido Laborista, que buscaría ser tanto el brazo político del movimiento sindical y llevar a Perón a la presidencia como cumplir con los objetivos programáticos de la clase trabajadora. Luego de la movilización de octubre, los sindicalistas se reunieron para organizar el nuevo Partido y aprobaron la Declaración de Principios<sup>89</sup>. Su estudio permite no sólo profundizar los parámetros bajo los cuales los líderes sindicales apelaban legitimidad para sí y para el futuro gobierno, sino también para tener en cuenta las futuras pretensiones de legitimidad de la elite peronista para sí misma y para el modelo económico que pretendía representar.

Luego de establecer la dinámica intrínsecamente desigual de “la organización económico-social”, la Declaración sostenía que la sociedad estaba básicamente dividida en dos: “la mayoría del pueblo” (obreros, empleados, campesinos, profesionales, artistas e intelectuales asalariados, pequeños comerciantes, industriales y agricultores) la cual “necesita unirse en su propia defensa y en bien del progreso del país”; y “la minoría” (latifundistas, hacendados, industriales, comerciantes, banqueros y rentistas “y todas las variedades del gran capitalismo nacional o extranjero) que es básicamente pro imperialista y cuya riqueza y posición social *no sería legítima*, puesto que buscaba “imponer soluciones políticas, jurídicas y

---

<sup>89</sup> Tanto la Declaración de Principios como el Programa y la Carta Orgánica del Partido Laborista, han sido tomados de Fayt (1967: 118-130).

sociales que les aseguren sus privilegios y aun que se los acrecientan”. Es por ello que sostiene expresamente, tanto aquí como en la Carta Orgánica, que “ninguno de los núcleos de la oligarquía” podrían “tener cabida en nuestras filas”.

En su aspecto económico, el Programa laborista sostenía en términos generales la necesidad de “crear las bases de nuestra total independencia económica”, nacionalizando los servicios públicos y “las fuentes minerales esenciales para el desarrollo de nuestra industria”, acelerando el desarrollo de la flota mercante y de todos los medios de transporte. A la vez que se proponía la eliminación de los intermediarios, demandaba la “creación de fuentes de trabajo en todo el país diversificando la producción” y la realización de obras públicas. En cuanto a la industria, vale subrayar que no era presentada como una superación del modelo agroexportador, sino que proponía, de forma parecida al Consejo Nacional de Posguerra, la “utilización de todas las fuentes de materias primas y desarrollo de la industrialización de las mismas dentro del país con la modernización y ampliación de las plantas industriales. Créditos del Estado y exenciones impositivas que favorezcan la industria nacional”. De la misma forma, planteaba la “planificación racional de nuestra economía agraria con la división de la tierra y la consiguiente eliminación del latifundio”. Como se ve, se presentan bases para legitimar un profundo y activo papel estatal, teniendo como parámetros, básicamente, la creación de empleo a través de la máxima utilización de los recursos existentes y de la promoción de la industrialización en forma general, no selectiva.

Si bien el Partido Laborista fue finalmente disuelto por Perón luego de ganar las elecciones<sup>90</sup>, el núcleo programático del efímero Partido continuó teniendo su peso. Y aun cuando se quiso implementar la política económica, ya sea en forma coincidente u opuesta a dicho programa, el discurso

---

<sup>90</sup> Luego de una fuerte puja entre algunos líderes del Partido Laborista y Perón, finalmente el 23 de mayo de 1946 éste toma la decisión “disolver las fuerzas en pugna”, es decir el Partido Laborista y el radicalismo de la Junta Renovadora, y reorganizarlas en el nuevo Partido Único de la Revolución Nacional. A cambio, al laborismo se le prometió tanto la participación en el gobierno como la observancia de su programa (Doyon, 2006). Como se verá, el primer punto tuvo continuidad y el segundo sufrió profundas modificaciones.

peronista incorporó sus lineamientos básicos con el objetivo de legitimar la IEE.

### *III.2.2. Sumando al capital: la construcción de apoyos en las filas empresarias*

Acorde con los lineamientos de su proyecto político, la reorientación que asumió la intervención estatal a raíz de la consolidación del poder de Perón –y con él de la incipiente elite peronista– en el gobierno de facto no se limitó al campo social, sino que también abarcó al área económica. Desde diciembre de 1943 y hasta octubre de 1945 el Coronel intentará implementar distintas estrategias para poder ganar el apoyo de los empresarios, aspecto consustancial a su estrategia sociopolítica y económica.

Al igual que en la crisis de 1930, el cierre de los mercados externos a causa de la SGM recreó las condiciones para un nuevo impulso a la industria sustitutiva y profundizó las transformaciones de la economía. Al no poder colocar la producción en el exterior quedaba claro que el crecimiento dependía de fortalecer el mercado interno, lo cual estaba asociado a la demanda interna, el nivel de vida de la clase obrera, y la producción industrial y agropecuaria nacional. Este era el contexto estructural que demandaba una mayor industrialización y una activa IEE, todo lo cual generó un inesperado espacio de coincidencias entre las elites militares y económicas en general. El punto de disputa se daría no sólo en torno a la profundidad y continuidad de una IEE para que apuntalara un modelo de desarrollo que se alejaba de sus pautas tradicionales, sino también a la forma con que la elite peronista en formación dirigiría ese proceso.

No obstante, el conjunto de actores estaban lejos de definir el problema en términos de una alternativa dicotómica: mercado interno vs mercado externo. Por el contrario, se puede observar que, como un consenso común compartido, el impulso a la industria no era visto como contrario a la preservación de la “riqueza” agraria. Por ejemplo, en el discurso de los representantes de la elite terrateniente no se han podido encontrar voces que aboguen por liquidar la industria nacional en nombre del comercio

exterior<sup>91</sup>. Asimismo, la amplia mayoría de los actores acordaban en que la industria en general debía ser preservada y que las “que no tuvieran razón de existir” (que nacieron al calor de condiciones excepcionales) debían ser liquidadas.

En términos generales, la elite económica apoyó las primeras orientaciones del gobierno militar, empezando por la represión al movimiento obrero. Además, el nombramiento de Jorge Santamarina<sup>92</sup> como Ministro de Hacienda llevó tranquilidad y confianza en las filas empresarias. Teniendo en cuenta los antecedentes inmediatos de enfrentamiento y conflicto entre el gobierno de Castillo y las entidades empresariales, Santamarina buscará ampliar la participación de estas organizaciones en el Estado para resolver problemas inmediatos (financieros sobre todo) y otros de más largo plazo, como el lugar de la industria en la economía y en las políticas estatales. Si bien el tema de la participación será tratado en detalle en la segunda parte de esta tesis, es preciso señalar que el criterio de colaboración y participación en el Estado sufrió fuertes cambios a medida que Perón fue ascendiendo en la estructura del poder militar.

En relación a los actores rurales, el ascenso de Perón al poder generó distintas reacciones en función del impacto de la IEE sobre los terratenientes o los arrendatarios. Las condiciones excepcionales de la SGM agudizaron los conflictos entre todos los actores, incluyendo las relaciones con el Estado. Tal como señala Lattuada (1986) la política que comenzó a aplicar Perón para el sector rural en este período estuvo marcada por necesidades (que resultarían contradictorias, y que por lo tanto tendrían consecuencias ambiguas) de dos tipos: político-electorales, que exigían asegurar el apoyo social de las franjas más numerosas de los actores rurales (peones rurales y

---

<sup>91</sup> Las únicas voces que planteaban un fuerte discurso en contra de la industria eran los representantes de la clase media ganadera, representada en CARBAP (Llach, 1984; Murmis y Portantiero, 2004; Smith, 1986).

<sup>92</sup> Jorge Alejandro Santamarina (1891-1953) pertenecía a una familia de prósperos comerciantes y estancieros. Actuó como presidente del Banco Nación entre 1932 y 1943. Desde 1936 hasta su fallecimiento, fue vicepresidente de Santamarina e Hijos, y durante la década del '30 participó en el gremio de consignatarios. Como Ministro de Hacienda del gobierno militar se desempeñó desde el 7 de junio hasta el 14 de octubre de 1943. Según Jáuregui, Santamarina fue el vínculo del gobierno militar con la elite económica (2000: 208).

clase media en su mayoría arrendataria)<sup>93</sup>, y socioeconómicas, que demandaba apuntalar la producción agropecuaria en el corto plazo, lo cual llevaba implícita la necesidad de minimizar los conflictos y reconocer el poder de la elite rural propietaria.

Es por ello que se llevaron a cabo, por un lado, iniciativas que reivindicaban derechos de los asalariados rurales, como el Estatuto del Peón de Campo<sup>94</sup>, la organización y sindicalización de los trabajadores rurales transitorios<sup>95</sup>, el Estatuto del Mediero-Tambero<sup>96</sup>. Y, por otro lado, el Estado intervino para satisfacer y reivindicar antiguas demandas de parte de los productores-arrendadores, con lo que podía obtener el nada despreciable apoyo electoral de la clase media rural. Este es el sentido de la rebaja del 20% en el precio de los arrendamientos, prórrogas de los contratos, la suspensión de los desalojos –dictados en noviembre de 1943 y prorrogado en 1945– y de la acción del Consejo Agrario Nacional (CAN) y sus proyectos de reforma agraria.

La aplicación de esta normativa llevó a una inflación de expectativas por parte de los distintos actores y a la agudización de los conflictos. Sin haberse organizado, movilizado ni luchado para obtenerlas, los trabajadores rurales se beneficiaron ampliamente y apoyaron las nuevas medidas, exigiendo su cumplimiento de formas que muchas veces derivaron en conflictos con los productores, algo que fue sucesivamente denunciado por la Federación Agraria Argentina (FAA) y la Sociedad Rural Argentina (SRA).

---

<sup>93</sup> Lattuada ha calculado en 880.000 los votantes habilitados del sector rural no propietario (trabajadores y productores arrendatarios), lo cual representaba en 1946 el 31% del total de votos (1986: 41)

<sup>94</sup> El Decreto N° 28.169 del 17 de octubre de 1944 estableció: un sueldo mínimo que casi duplicó los existentes, normas de trabajo (higiene, alojamiento, alimentación, descanso, reglas disciplinarias, vacaciones pagas, indemnización por despido sin causa justificada, ahorro voluntario, asistencia médica y farmacéutica a cargo del patrón (Lattuada, 1986: 48).

<sup>95</sup> A través de el *Fortalecimiento de los Centros de Oficios Varios* se apuntó a la organización y sindicalización de los trabajadores transitorios, que logran un poder que nunca habían tenido frente a sus patrones rurales.

<sup>96</sup> Por Decreto N° 3.750, el 5 de febrero de 1946 se determinan las condiciones de trabajo de estos actores.

La FAA, representante corporativa de los productores-arrendatarios, criticó toda la normativa laboral<sup>97</sup> y, coincidiendo en la crítica con los propietarios terratenientes, se pronunció en contra de la alteración de las normas de trabajo. Naturalmente, apoyó la rebaja de los arrendamientos y la suspensión de desalojos, pero sostuvo que éste debía ser el primer paso que llevara hacia una verdadera reforma agraria. Por ello apoyaron al CAN, aunque en la práctica éste no logró cumplir el objetivo de generar cambios estructurales en el sector rural<sup>98</sup>.

La SRA, luego de dar una cálida bienvenida al gobierno de facto y mostrarse expectante por volver al libre mercado<sup>99</sup>, se terminó oponiendo a las medidas que impedían una “vuelta a la normalidad” y abogó por la “libertad”: del libre comercio, de la firma de contratos de arrendamiento y de contratar personal. A partir del principio del respeto a la propiedad privada (piedra angular que determina todo el edificio ideológico y programático de la entidad) se criticó sin descanso y sin matices la IEE<sup>100</sup> durante este período. En efecto, los terratenientes se vieron “acorralados” entre los límites a la libre disponibilidad de su propiedad y el aumento de los costos de producción de la mano de obra.

Sin embargo, más importante que el hecho de que el peronismo ascendente atacara sus intereses “objetivos”, fue el haber cuestionado un modelo general de organización de la economía y la sociedad, del cual se derivaba el tipo de vínculo entre patrones y obreros, el lugar de los actores en la sociedad y los parámetros bajo los cuales estos actores legitimaban o no la IEE (Sowter, 2010). Por ello, los terratenientes se opusieron

---

<sup>97</sup> La excepción fue el Estatuto del Mediero Tambero, que reconocieron como uno de los reglamentos que regulaban el trabajo rural con mayor criterio (Lattuada, 1986: 53).

<sup>98</sup> Si bien entre 1943 y 1946 llevó tuvo un gran activismo y concretó numerosas expropiaciones, luego de ganadas las elecciones su accionar quedó congelado y renunciaron sus dirigentes más dinámicos, Antonio Molinari y Mauricio Birabent (Lattuada, 1986: 54-62). Así, entre sus mayores logros se cuenta el inflar las expectativas, lograr apoyos y servir de propaganda para el programa oficial.

<sup>99</sup> En cuanto a los intereses agropecuarios, el Ministerio de Agricultura a cargo del general Diego I. Mason buscaba tomar en cuenta “las preocupaciones y las críticas de las asociaciones rurales”, tal vez por ello, el diario La Nación sostenía en su sección económica del 9 de agosto de 1943 que el gobierno restauraba “la fe del productor rural, destruida por el escepticismo de los gobiernos precedentes” (Rouquié, 1982: 30).

<sup>100</sup> Cúneo ([1967] 1984: 129) señala la coincidencia de la SRA y la Cámara de Comercio, quienes, según el diario La Razón, sostenían que “la raíz del mal denunciado por ambas organizaciones gremiales reside en los excesos y en el mal uso del intervencionismo estatal”, 25-04-45.

fervientemente al Estatuto del Peón, que no afectó tanto su tasa de ganancia –puesto que la ganadería a la que estaban mayormente abocados requiere de poca mano de obra–, sino porque alteraba las formas tradicionales de interacción obrero-patronales tradicionales, signadas por el paternalismo y la arbitrariedad.

La IEE del gobierno de facto, que modificó, regulándolas, las relaciones entre los actores rurales e intervino en la comercialización externa e interna de los productos agropecuarios<sup>101</sup> terminó generando fuertes conflictos entre los distintos actores rurales. Al mismo tiempo, la forma en que ello se dio fue a través de la autonomización del aparato estatal, con lo cual los organismos que regulaban la economía primaria sufrieron fuertes cambios: las conducciones pasaron a estar en manos de burócratas, marginándose la representación directa que tenían hasta ese entonces los empresarios rurales (Campione, 1996 y 2007; Berrotarán, 2003; Jáuregui, 2004b). El Estado se reorganizó modificando el peso que tenía el sector agropecuario en la estructura estatal, lo cual reflejaba la pérdida de centralidad que había tenido la elite rural. Esto fue lo que ocurrió a raíz de la reformulación de competencias entre el Ministerio de Agricultura, la Junta Reguladora de la Producción Agrícola, la Corporación Argentina de Productores y el CAN en favor de la Secretaría de Industria y Comercio (en adelante SIC) y aún de la STP (Campione, 2007).

Al tiempo que se fue consolidando el poder de Perón dentro del elenco gubernamental, las soluciones a los diferendos laborales fueron resolviéndose en favor de los trabajadores. Tal como muestra Smith (1986), en el caso de los frigoríficos, las huelgas y la intervención pro obrera del gobierno alertó a los terratenientes, lo cual llevó a fuertes críticas y alianzas entre las entidades rurales, ejerciendo la SRA el papel de líder articulador de la acción colectiva anti estatal. “En una demostración de unidad rural contra la amenaza urbana, los ganaderos y cultivadores de trigo se unieron para condenar las huelgas de los frigoríficos. (...) éstos eran conflictos de clase. La clase baja urbana desafiaba a la clase alta rural” (Smith, 1986: 222).

---

<sup>101</sup> A partir de 1944-1945 con la creación de la Junta Reguladora de la Producción Agrícola (nuevo nombre de la Junta Nacional de Granos) el Estado intervino de forma directa en la comercialización, redistribuyendo excedentes hacia el sector industrial-urbano.

En comparación con los actores rurales, la relación del gobierno de facto con los industriales estuvo cruzada por fuertes ambigüedades, las cuales se pueden entender a partir de los dilemas que representaba para los empresarios las políticas implementadas. Por un lado, muchas de las iniciativas cumplían demandas y anhelos que los industriales sostenían desde hacía décadas<sup>102</sup>. Por ello, la UIA consideraba “irremplazable” la intervención del Estado en el desarrollo industrial y constantemente pedía/exigía la “colaboración” con las autoridades públicas (Jáuregui, 1990: 205). Y, por otro lado, hubieron fuertes coincidencias a nivel ideológico y en el diagnóstico de los problemas y el lugar de la industria en todo ello. Al mismo tiempo existieron desacuerdos respecto de ciertas políticas específicas, como los convenios colectivos, congelamiento de alquileres, implementación de aguinaldo, etc. (Brennan, 1997 y 2002) y la forma en que se llevó a cabo.

Estos factores que operaron en sentido contrario generaron un panorama heterogéneo en el campo empresarial industrial, pues como menciona Jáuregui (2004a: 49), al tiempo que se oponían a la política laboral peronista (costo de mano de obra, rol de los sindicatos y disciplina al interior de la empresa), dependían de la IEE (protección, disponibilidad de divisas para poder importar insumos y maquinaria, crédito subsidiado, etc.). El resultado final fue que “algunos apoyaron a Perón, más prefirieron mantenerse neutrales y la mayoría se alineó con las fuerzas antiperonistas” (Brennan y Rougier, 2009: 21).

De esta manera, interesa destacar que en los años de la SGM, y de la mano de profundas transformaciones operadas en la estructura económica, se generaron fuertes cambios en la dirigencia de la UIA, permitiendo en muchos casos el acceso a posiciones directivas de industriales de nuevo cuño, nacidos al calor de la ISI. Con ello creció el nacionalismo y el “industrialismo” en la entidad, lo cual llevó a una creciente coincidencia con los militares (Brennan y Rougier, 2009). A su vez, los pequeños y medianos

---

<sup>102</sup> Jáuregui (1990) las resume así: 1) protección de la producción nacional frente a la competencia extranjera; 2) creación de empresas mixtas que impliquen grandes inversiones; 3) crédito industrial para superar la escasez de capitales; 4) beneficios especiales para las industrias “infantiles”: subsidios y tratamiento especial en la política aduanera.

propietarios y las secciones gremiales con poco poder económico tenían poca influencia dentro de la entidad (Schvarzer, 1991; Swiderski, 1993). Ello dará lugar al problema de su “democratización”, una bandera que será tomada por Perón para exigir cambios en su sistema de representación.

Lo que interesa analizar en las líneas que siguen son las formas en que se dieron las interacciones entre el gobierno militar y la UIA y cómo se pasó de una primera etapa de apoyo y expectativa (1943 hasta mediados de 1944), a otra donde se despertaron señales de alarma (hasta octubre de 1945) hasta llegar a un conflicto abierto y sin matices (hasta las elecciones de febrero de 1946).

En la primera etapa hubo una fuerte participación de la UIA en distintos organismos oficiales. Hacia julio de 1944 la entidad participaba en alrededor de 38 organismos estatales (Jáuregui, 1990; Schvarzer, 1991). El gobierno dictó medidas que iban en línea con las demandas industriales: crédito industrial, jerarquización de la Dirección de Industrias y protección a la producción nacional. Las buenas relaciones militares-industriales se basaron principalmente en el diagnóstico compartido respecto de los problemas de posguerra: la continuidad de las industrias que habían nacido al calor de la protección y que tenían un rol especial en el mantenimiento de la defensa y el mantenimiento del orden social (Villarruel y Berrotarán, 1995)<sup>103</sup>.

El fomento a la industria y su rol dinamizador para el conjunto de la economía nacional gozaba de legitimidad en todas las esferas, sin que ello implicase un ataque a la economía agroexportadora, a la que se seguía reconociendo clave para aportar las divisas. Luego de la creación de un sistema de crédito industrial (por Decreto N° 6825/43), Santamarina, reafirmó el lugar que tendría la industria, en un marco de colaboración ciudad-campo: “Estoy persuadido de que a la industria le tocará desempeñar en las próximas décadas, junto con la tierra, el papel que ésta ha tenido en el

---

<sup>103</sup> Desde 1942 y hasta 1945 la UIA organizaba conferencias donde participaban militares en el Instituto de Estudios y Conferencias Industriales, creado a tal efecto. Esto generó un espacio de vinculación entre ambos actores (Di Tella, 1988: 292-293). Además, los industriales participaban en conferencias en las radios estatales.

ingente desarrollo de la riqueza y de la población argentina” (Santamarina, 1943: 9)<sup>104</sup>.

Así como la política industrial no debería poner nerviosos a los terratenientes, Perón sería el encargado de mostrar que la política laboral no debería preocupar a los industriales. Por el contrario, tal como se vio en el discurso citado en la inauguración de la STP el 2 de diciembre de 1943, el inicio de “la era de la política social” garantizaría la previsión de las actividades económicas eliminando posibles disturbios que la afectasen. En estos meses, la orientación general de la acción de Perón pasó por la búsqueda de un equilibrio entre los distintos componentes que formarían la coalición sociopolítica que pretendía cultivar.

Sin duda, desde el punto de vista de los industriales uno de los hitos más importantes estuvo dado por la creación del Banco de Crédito Industrial (BCI), el 3 de abril de 1944, institución largamente demandada por la UIA. En su directorio, además de la participación de la UIA, estaban representados de forma permanente los ministerios de Guerra y Marina.

Para estos meses, el Coronel ya había resuelto en gran medida a su favor la lucha de poder en el gobierno. Así, estaba en condiciones de aplicar más racionalmente su estrategia política basada en una alianza entre el capital y el trabajo. No obstante, en gran medida, la pata militar de la legitimidad de Perón afectaba el rumbo que estaba tomando la IEE. Durante 1944 se incrementó el presupuesto destinado a la Dirección General de Fabricaciones Militares (DGFM), gracias a lo cual se pudo expandir la producción nacional de materiales para la fabricación de armas y municiones (Panaia y Lesser, 1973).

La IEE, su justificación y pretensión de autonomía, y un modelo económico basado en la industrialización lograron un espacio de apoyo crucial bajo el contexto de la SGM. En la conferencia “Significado de la defensa nacional desde el punto de vista militar”, el 10 de junio 1944, Perón sostuvo que el problema industrial constituía “el punto crítico de nuestra

---

<sup>104</sup> Es importante aclarar que en términos concretos la industria no contó con un instrumento de financiamiento efectivo hasta la fundación del Banco de Crédito Industrial Argentino en abril de 1944 (Rougier, 2001). En efecto, la iniciativa de 1943 nunca fue reglamentada.

defensa nacional”, puesto que la riqueza exclusivamente agropecuaria no aseguraba el aprovisionamiento en tiempos de guerra (Perón, [1944] 1973: 81). “La defensa nacional exige una poderosa industria propia y no cualquiera, sino una industria pesada” (Perón, [1944] 1973: 82). Para ello, se juzgaba crucial la acción combinada del Estado y el capital privado sobre la producción industrial bajo la forma de sociedades mixtas.

Además del BCI, otro hito de la acción estatal que satisfizo demandas de los industriales fue la creación de la Secretaría de Industria y Comercio (SIC), el 28 de julio de 1944. La Revista de la UIA festejó en estos términos la separación de las funciones que antes estaban comprendidas dentro del Ministerio de Agricultura: “La industria cuenta ahora con su instrumento oficial propio. Sus problemas serán encarados y resueltos por especialistas, con interés, acierto y decisión” (año LVII, N° 908, agosto 1944: 3).

A partir de la segunda mitad de 1944 comenzaron a prenderse señales de alarma entre los industriales: la expansión de los convenios colectivos y la forma en que se estaban llevando a cabo resultaba en una situación nueva, nunca antes vivida: debían negociar frente delegaciones obreras “exaltadas por un sentido de prevalencia” y apoyadas fuertemente por el Estado. Otro aspecto que los erizaba era el proyecto para crear un sistema nacional de jubilación que incluiría a los trabajadores industriales.

Si bien la política social preocupaba a los dirigentes tradicionales como Colombo, es erróneo afirmar que la UIA se oponía a otorgar beneficios sociales a los obreros. Por el contrario, desde 1941 la entidad presentó proyectos de aumentos salariales, con una aplicación diferenciada por empresas, de jubilaciones, asignaciones familiares y seguro social. Entendían que ello contribuía a ampliar el mercado interno a la vez que estimular actitudes reformistas en la clase obrera, por lo que también apoyaban un servicio médico nacional, construcción de viviendas populares y políticas para el mantenimiento del empleo (Swiderski, 1993: 242-243).

Como se observa, la posición de los industriales de la UIA estaba determinada no sólo por cómo veían afectados sus intereses “objetivos”, sino también por otros factores, que incluso podían pesar más en sus

relaciones con el gobierno de facto. En primer lugar, estaba la defensa de su autonomía como institución. En septiembre de 1944, tras elogiar la “gran obra de industrialización que hemos ansiado”, Colombo aclaró que las disidencias no tienen que ser tomadas como oposición: “la voz de nuestra entidad, con sus demandas, sus reparos y sus aplausos, como lo hicimos siempre, entendiendo que nuestra colaboración no pudo ser nunca sumisión (...)” (*Revista de la UIA*, año LVII, N° 909, sept. 1944: 10).

En segundo lugar, les preocupaba la limitación a su autonomía para tomar decisiones al interior de la empresa. Por ello, los reclamos constantes acerca del problema de la disciplina laboral y la autoridad del empresario en la fábrica, que “afectaba” las relaciones laborales y el proceso productivo. Este punto es crucial, y permite comprender que no estaban totalmente en contra del intervencionismo social en sí, sino del que implementaba Perón. Los empresarios se oponían a lo que venían como la utilización política de las relaciones laborales, a que cada norma o convenio laboral fuera presentado como una “conquista” frente a la “mezquindad” patronal.

En tercer lugar, veían con preocupación y compartían el temor con los otros miembros de la elite económica respecto de la redefinición del espacio simbólico en el que cada actor tenía su lugar. Los empresarios habían dejado de ser el eje exclusivo sobre el cual giraba la IEE y ahora debían compartirlo nada menos que con sus subordinados obreros. El lugar que estaba ganando el movimiento trabajador dentro del discurso oficial y las acciones estatales no hacían otra cosa que preocupar a los empresarios.

Si se tienen en cuenta estos factores, se podrá comprender por qué el discurso de Perón, centrado en la necesidad de armonizar las relaciones entre el capital y el trabajo a través del papel mediador-arbitral del Estado, no surtió el efecto esperado en los empresarios. La famosa intervención de Perón en la Bolsa de Comercio el 25 de agosto de 1944 es significativa en varios sentidos. Frente a las crecientes inquietudes, y aún previendo mayores resquemores hacia su política, Perón buscó legitimar el nuevo patrón de intervención estatal: el crecimiento económico con justicia social. Reitera y precisa el pacto social propuesto: que los empresarios sepan

resignar una parte de las ganancias a corto plazo, para obtener seguridad en el largo plazo.

El principal argumento al cual recurrió para lograr el apoyo del capital fue el peligro de que las “masas inorgánicas” se volcasen al comunismo, lo cual derivaría en una “guerra civil” y en un “cataclismo social”. El antídoto era la organización de la masa bajo tutela estatal para que esta “procediese racionalmente, de acuerdo con las directivas del Estado” (Perón, [1944] 1973: 160). El Estado social peronista se proponía resolver el problema de raíz, pero era en este punto en donde se bifurcaban las coincidencias, pues los empresarios demostrarían que consideraban suficiente con limitar los efectos de las desigualdades sociales, y no estaban dispuestos a ceder “el treinta por ciento a tiempo”, como reclamaba Perón, para atacar las “causas”.

Ese mismo 25 de agosto se creó por decreto el Consejo Nacional de Posguerra (CNP). Con este instrumento Perón buscaría llevar a la práctica su proyecto de concertación entre el capital y el trabajo. En su inauguración, el día 6 de septiembre, hubo un giro importante sobre las pretensiones de legitimidad que tendría la IEE, pues, a diferencia del discurso pronunciado el 10 de junio en La Plata frente a militares, donde había propuesto que el Estado promoviese la industria pesada; ahora sostenía que la prioridad sería la expansión de las industrias existentes, procesadora de materias primas, es decir la industria liviana. Con ello, se lograría garantizar el orden social y se posibilitaría la “armonía” entre el capital y el trabajo.

A partir de esta fecha, quedó claro que la posibilidad de construir un proyecto político que incluyera la intersección de los intereses y cosmovisiones de militares, empresarios y trabajadores a través de la coordinación y organización del Estado peronista requería de la existencia de un modelo económico capaz de sostener la combinación cruzada de las distintas orientaciones de los actores. A ojos de Perón, y de la incipiente elite peronista, el modelo basado en la industrialización liviana lograba la

formación de ese espacio de coincidencia, el cual era fundamental para su propio proyecto<sup>105</sup>.

A fines de 1944 las diferencias entre Perón y los industriales de la UIA fueron tomando mayores dimensiones y operaban retroalimentándose en una espiral de creciente desconfianza: Perón acusaba a los capitalistas de oponerse a la justicia social, la UIA veía en esta jugada un ataque a su autonomía institucional, Perón denunció que la entidad jugaba un rol opositor... Frente a esta situación, la UIA buscará elogiar el gobierno militar a la vez que centralizar su crítica en el Secretario de Trabajo y Previsión. Finalmente, la partida se terminó definiendo en torno a la permanencia o no de Perón en el gobierno, pero no sin provocar divisiones en las filas de los industriales.

El 18 de enero de 1945 Perón convocó a los industriales en asamblea general en la Cámara de Diputados, donde les hizo una serie de planteos que resultaron en una ofensiva contra la conducción de la UIA y en una exigencia de cambio en la forma de agremiación y representatividad de la misma. Básicamente, demandaba “democratizar” la entidad para convertirla en voz de “todos” los industriales, en cuanto a tamaño y ubicación geográfica. En el fondo, lo que estaba en juego para Perón era lograr una entidad patronal más acorde con su propio proyecto político, pues tenía la idea de que con una UIA “asociada a la oligarquía” no se podría lograr el cambio de mentalidad que creía necesario en “la hora actual”. Así, denunció abiertamente que “las oligarquías políticas suelen afirmarse en las oligarquías económicas” (*Revista de la UIA*, año LVIII, N° 914, febrero 1945: 9). La desconfianza del líder militar se atribuía explícitamente a la

---

<sup>105</sup> Cabe desatacar que hacia 1945-1946 existía cierta conciencia en la naciente elite peronista acerca de que las posibilidades reales de mantener las condiciones que harían posible dicho proyecto (precio internacional de las materias primas) no serían eternas, y que había que “aprovechar la oportunidad” que se presentaba para lograr la industrialización. No obstante, como veremos en el Capítulo III, es importante señalar que la “elección” por este tipo de modelo de desarrollo no sólo era una opción entre una gama variada de alternativas, sino que habían poderosos factores contextuales que contribuían a ir en esta dirección. La situación del comercio internacional, la relación con Estados Unidos, la disponibilidad de divisas y la perspectiva de un nuevo conflicto bélico, entre otras cosas, condicionaban la posibilidad de construir un modelo de desarrollo basado en la industria pesada (Gerchunoff y Llach, 2003; Fodor, [1975] 2009 y 1985).

falta de “colaboración”: “he solicitado siempre, insistentemente, una colaboración franca, leal y sincera que todavía espero” (ídem, 11).

El desentendimiento con la UIA no se debió tanto a que sostuvieran “modelos de desarrollo” distintos, sino a que ambos actores partían de conceptos opuestos acerca de cómo es y cómo debía darse la cooperación económica. Mientras que la elite económica la entendía como “participación”, como una posibilidad real de incidir en el Estado, Perón la entendía como sinónimo de “unidad” y subordinación al Estado, es decir, como “colaboración”. Pero hay que llamar la atención sobre un punto: dentro de esta concepción, el Estado formulaba sus programas y diagnosticaba los problemas a través de un proceso de consulta previa, que daba lugar a la incorporación de intereses y preferencias de los distintos actores. Lo que esperaba Perón era el involucramiento comprometido de éstos en la implementación de aquello que había sido diagnosticado. Esto se verá claramente en el Capítulo V cuando se analice la forma de operar del CNP.

La “propuesta” de Perón no dejaba muchas alternativas a la UIA: o se incorporaba como un órgano más del Estado y declinaba el “sabotaje de silencio” que supuestamente practicaba en las horas aciagas de la SGM o sus días estaban contados<sup>106</sup>. Dentro de esta perspectiva, la razón de ser de una entidad industrial en la Argentina de aquellos años pasaba por apoyar un proyecto de industrialización como el que supuestamente representaba el gobierno militar. Esto demuestra, que no se concebía la existencia de asociaciones patronales industriales que no legitimaran el proyecto peronista. “El futuro del país será también industrial o nos tendremos que someter a ser un país semicolonial en el porvenir. (...) Es menester, señores, organizarse leal y sinceramente; es necesario que organizaciones serias y auténticamente representativas tomen la defensa y la dirección de la

---

<sup>106</sup> En otro pasaje, Perón les puso en claro las cosas a los industriales: “Ese sabotaje del silencio puede estar dirigido contra el gobierno, o puede estar dirigido contra la industria; dirigiéndole contra uno, indefectiblemente irá dirigido contra el otro, porque el gobierno y la industria, tal cual lo entendemos nosotros (...) están real y absolutamente ligados; la unión que debe existir entre esos dos órganos del Estado debe ser efectiva y la ruina del uno representaría la ruina del otro” (ídem, 11).

industria argentina (...) con representación directa y sin exclusiones” (*Revista de la UIA*, año LVIII, N° 914, febrero 1945: 12).

Este episodio precipitó divisiones al interior de la entidad y granjeó algunos apoyos al proyecto de Perón, por ejemplo: Miguel Miranda, Ernesto Herbín, Orlando Maroglio, Aquiles Merlini, Francisco Prati, José Oriani y Eduardo de Elizalde, entre otros. Por su parte, la dirección de la UIA, con Colombo y Lamuraglia a la cabeza, buscó ganar tiempo, aceptando las exigencias pero declinando cambiar la conducción, como también se le exigía. La estrategia era criticar a Perón, esperando su desplazamiento, pero seguir en buenos términos con el resto del gobierno de facto.

El resto de lo que pasó en el año 1945 ha sido suficientemente documentado (Luna, 1972). En junio las “fuerzas vivas”, publicaron el “Manifiesto de la industria y el comercio” (sin la firma de la SRA ni la UIA) que criticaba la política económica y comercial y en particular la acción de la STP, a quien denunciaban como responsable de la inflación, a causa de su política de salarios, y por ser un agente de la agitación social y la indisciplina laboral<sup>107</sup>. En efecto, la STP desbordaba en activismo: proyecto de salario mínimo y vital y participación obrera en las ganancias, a los cuales se oponía enfáticamente la UIA. Cada vez más, la IEE que Perón proyectaba cumplía con las expectativas del movimiento obrero y sus propuestas programáticas.

Progresivamente el campo socioeconómico se fue trizando bajo criterios políticos y se afianzaron dos coaliciones enfrentadas según se estuviera a favor o en contra de Perón. Esto llevó a divisiones dentro de los industriales: tanto Miranda como Herbín (vicepresidente y prosecretario de la Junta Ejecutiva de la UIA respectivamente) fueron desplazados de sus cargos en dicha entidad. Al interior de la SRA, no existió ese problema pues todos se oponían sin excepción a Perón. Hacia septiembre, luego de la “Marcha de la Constitución y la Libertad” –que fue la demostración de fuerza más grande de la oposición y terminó por sellar la polarización

---

<sup>107</sup> El “Manifiesto...” fue firmado por cerca de 300 organizaciones patronales, entre las que destacaban la Asociación del Trabajo, la CACIP, la Cámara Argentina de Comercio, la Bolsa de Cereales y la Bolsa de Comercio de Buenos Aires.

sociopolítica– la UIA renunció a todas las comisiones dentro del Estado, comenzando por el CNP y el BCI. A su vez, otros miembros de la UIA pasaron a formar parte del gobierno: Miranda, Lagomarsino, Prati, Oriani, Merlini.

Las organizaciones gremiales comenzaron a politizarse, dejando en un segundo plano su papel corporativo como representantes de intereses sectoriales. Esto fue utilizado por Perón para denunciar a dichas corporaciones por apartarse de sus funciones y operar “en contra de la Nación”. En realidad, se puede entender la acción política de estas asociaciones, no sólo porque representaban los intereses del capital, que ciertamente se oponían a resignar parte de su acumulación para evitar una revolución que consideraban lejos de tener posibilidad en el país (Torre, 1990: 94); sino porque además el juego en la arena política se terminaría convirtiendo en una exigencia para sostener su autonomía institucional. Luego de la experiencia peronista quedaría claro que la propia existencia de las organizaciones privadas dependía de las características del régimen político, lo cual llevó a la politización de las cúpulas empresariales (Acuña, 1988).

Paralelamente, Perón hacía uso del Estado como recurso en la lucha por el poder, entre otras cosas, usando las dependencias provinciales de la STP como plataformas para proyectar al candidato oficial. Luna (1972) señala que el uso de dichos recursos públicos era la única estrategia posible para un candidato de un movimiento político nuevo y con la casi totalidad de la prensa, la elite económica y amplios sectores medios en contra.

La lógica creciente del conflicto se retroalimentaba: en la medida que la IEE se orientaba a lograr el apoyo del movimiento obrero, crecía la oposición empresaria y Perón se volcaba más enfáticamente hacia el campo obrero, pues sabía que allí estaba su principal apoyo electoral.

Sin duda, uno de los puntos más álgidos del enfrentamiento fue en diciembre de ese mismo año a raíz del decreto n° 33.302/46, que aumentaba salarios, instituía el aguinaldo y creaba el Instituto Nacional de las Remuneraciones. A partir de este hecho la UIA (y el resto de las entidades

patronales que ya venían practicando una acérrima oposición) quedaría identificada con el antiperonismo, y Perón terminó sellando su alianza con el movimiento obrero organizado. La UIA, que incluso llevó a cabo acciones directas para apoyar a los partidos opositores<sup>108</sup>, fue asumiendo un discurso cada vez más liberal. Finalmente, para lograr el apoyo de los trabajadores Perón apeló al conflicto de clase y a los sentimientos antiempresarios.

Luego de que Perón ganara las elecciones, la UIA sería la única entidad empresarial que no cambiaría su conducción por dirigentes más digeribles al gobierno, sino todo lo contrario. En las elecciones internas de marzo de 1946 ganó la lista opositora “Renovación” frente a la oficialista “Conciliación”, lo cual implicó un momento de inflexión en la UIA hacia posturas más liberales (Jáuregui, 1990). Finalmente, el 16 de mayo la UIA fue intervenida.

Como se pudo ver, la construcción de una coalición social amplia que apoyase la continuidad de un proyecto que prometía crecimiento económico con estabilidad social, orden y progreso redefinidos en clave peronista, fue una empresa cuyos resultados fueron distintos a los previstos por los actores. Si bien la industrialización liviana prometía sostener una alianza sociopolítica heterogénea, que diera a “todos” un lugar desde el cual apoyar el “proyecto nacional”, la dinámica del conflicto sociopolítico y económico y la forma bajo la cual se establecieron las interacciones entre el Estado y los actores sociales, terminó afectando en gran medida la legitimidad del MD y la IEE. La profundización del proyecto peronista permitirá tener una mejor idea acerca del modelo económico que la elite peronista se proponía implementar, sus pretensiones de legitimidad y el rol que el Estado y los distintos actores deberían cumplir.

---

<sup>108</sup> El famoso caso del cheque que la UIA entregó a la Unión Democrática es descrito en Schvarzer (1991).

## **CAPÍTULO IV: El proyecto peronista y el funcionamiento de las instituciones económicas estatales**

En los últimos años, y de la mano de una nueva y prolífica corriente historiográfica, se ha renovado el debate acerca del carácter transformador o no de la experiencia peronista. En el centro de estas discusiones está el alcance de la industrialización peronista, sus instrumentos y políticas y las relaciones con los empresarios (Belini, 2009; Jáuregui, 2004a y b; Rougier, 2001 y 2012a).

En el presente capítulo se retomará este debate y se argumentará, por un lado, que la idea de industria era una parte central del proyecto peronista, aunque la forma en que se la entendía diferiría sustancialmente de la que se utilizaría con posterioridad, en especial luego de la década de 1960 y la experiencia de los planes de desarrollo. Pero, por otro lado, se buscará mostrar que aquel proyecto sufrió transformaciones de tal manera que hicieron que “la industrialización finalmente conseguida” se apartara en gran medida de la que originalmente se había pensado. Se argumentará que ello se relaciona con la siguiente hipótesis: que los lineamientos y directrices, cambios y continuidades en el proyecto peronista –en distintos casos criticado por ecléctico, ambiguo u oportunista– estuvieron relacionados con la construcción de un movimiento político nuevo que debió resolver simultáneamente problemas y necesidades muchas veces contradictorias en los planos político, económico y social.

### **IV.1. Proyecto y elite peronista**

La elite peronista, tal como fue definida en el Capítulo II, era un grupo político en formación, altamente vinculada a los aparatos estatales y en donde Perón tenía una posición preeminente, entre otras cosas, en la definición de los caracteres básicos del proyecto peronista y de la doctrina peronista, que tomaría forma posteriormente pero cuyos núcleos estuvieron presentes desde muy temprano<sup>109</sup>.

---

<sup>109</sup> En relación a algunos aspectos de la doctrina y del proyecto peronista, ver, entre otros, Buchrucker (1987), Ciria (1971), De Ipola (1983), Doyon (2006), Fayt (1967), Sigal y Verón ([1986] 2008).

Por proyecto peronista se entiende básicamente la propuesta política de la elite peronista, la cual puede ser pensada como el conjunto de lineamientos, propuestas, conceptos e ideas que cumplen distintas funciones hacia fuera y hacia dentro de esta elite político-estatal: 1) legitimar su pretensión de poder, es decir, su acceso al Estado; 2) legitimar las políticas estatales y sus objetivos, 3) construir apoyos sociopolíticos; 4) generar cohesión ideológica al interior del movimiento peronista; 5) generar pautas de acción comunes y cohesión en la acción de los distintos niveles del Estado.

El proyecto peronista se construyó a partir de un conjunto de premisas desde las cuales se estableció una pretensión de legitimidad totalmente novedosa. En ello, la lectura de la década de 1930 cumplió un rol fundamental dentro del universo discursivo peronista, aspecto compartido además por otras franjas del espectro social: los militares, nacionalistas (entre los cuales hay que contar amplias porciones del empresariado<sup>110</sup>), el clero y el movimiento obrero.

Sintéticamente, se puede decir que en esta visión, la “década infame” habría estado caracterizada por la entrega de los recursos económicos del país a los monopolios internacionales; la persistencia de una oligarquía parasitaria que perpetuaba su dominación gracias a la renta de la tierra, impedía –a través del control fraudulento del aparato estatal– el desarrollo de una industria nacional y condenaba a la exclusión a la clase obrera, sector social mayoritario pero políticamente marginado. Todo ello, debía dar paso a una “nueva Nación” que rompiera con aquel “pacto neocolonial”<sup>111</sup>, y se sustentase sobre un nuevo consenso capaz de cumplir con los objetivos que “debía tener” una Nación verdaderamente independiente.

De esta manera, el proyecto peronista fue construido a través de una antinomia básica con el pasado reciente. Esto es algo que queda manifestado claramente en la literatura de la época:

“en la mayoría de los cuentos aparecidos en *Mundo Peronista* y en los suplementos literarios de *La Prensa*, se repite el mismo esquema; una idéntica dicotomía temporal valorizante: la oprobiosa noche del 30 por

---

<sup>110</sup> Al respecto ver Brennan y Rougier (2009).

<sup>111</sup> La expresión pertenece a Halperin Donghi (1994b).

oposición a la luminosidad justicialista; el 43 como límite de ruptura; pasado y presente; el *hoy* como apología del cambio, el *ayer* como estadio negativo; realidad contra realidad se transforman en idealización por las reivindicaciones sociales conseguidas, historia rosa versus historia negra; épocas en un maniqueísmo polarizante de fechas opuestas; 30 y 50, paralelo de rigidez antinómica” (Goldar, 1969: 153).

Frente a la “oprobiosa noche del ‘30” la única solución posible era la ruptura. Solo a través de un quiebre fundamental se podría generar un nuevo orden que sea moral, legítimo y capaz de dar el lugar que el país se merece, llevando a cabo la reparación histórica necesaria y reivindicando los derechos de los que largamente fueron excluidos de la vida política, social y económica de la Nación. Desde este lugar la elite peronista propondría la estructuración de un “nuevo orden” que debería incluir a todos los actores (unanimismo).

Al repensar la “sociedad mayor”, esta elite se percibía a sí misma como el único actor capaz de articular el bien común, y dejar atrás una historia nacional signada por la preeminencia del interés individual en detrimento del interés general<sup>112</sup>. En este sentido Perón se interpretaba a sí mismo y a su movimiento como artífices de una nueva etapa histórica. El triunfo electoral de Perón implicaba el fin del imperio del “egoísmo” y la inauguración de una nueva era de solidaridad, de “colaboración social”.

¿Cómo se llevaría a cabo este “nuevo orden”, este proyecto refundacional? La base fundamental sería la generación de un consenso nacional que pusiera a resguardo de las pujas políticas aquellos objetivos nacionales incuestionables. Esto es lo que en esta tesis se llama *mínimo común denominador*. Desde la “ideología” peronista, cualquier acción individual, en especial en el plano político, generaba conflicto y desorden. La idea era, por lo tanto, establecer un consenso nacional básico a partir del cual el país podría desarrollarse. Sólo *dentro* de este nuevo consenso la política tendría lugar, es decir, se daría espacio a la diversidad de opiniones.

---

<sup>112</sup> Esta idea era común a los grupos sociales que venían pensando en la necesidad de operar cambios fundamentales en el modo de desarrollo, como los agrupados en la Revista de Economía Argentina en torno al Ingeniero Bunge. En una conferencia en donde trataba la tradicional controversia proteccionismo-librecambio, Mauricio Pérez Catán se lamentaba en 1927: “Se nota que algunas de estas manifestaciones librecambistas o proteccionistas son esporádicas. No obedecen a un plan de orientación cimentada en sólida base. El interés regional, y no el interés argentino, el interés particular, y no el interés general, guía a algunas de esas opiniones exaltadas de ambas tendencias” (en Llach, 1985: 158).

Fuera de esta base no habría lugar para el disenso. Por ello es que Perón constantemente aclaraba que el no venía a “hacer política”, sino a fundar una “Nueva Argentina”. Al presentar el Primer Plan Quinquenal, Perón, ante un grupo de periodistas, afirmó:

“Este Plan busca únicamente el bien de la Nación y espero que así lo comprendan todos. Quien se oponga por desconocimiento o ceguera opositora hará un daño a la comunidad y dejará de ser opositor para ser un traidor a la patria (...). Estimo que se puede ser opositor a la obra política de un gobierno pero no a los altos intereses de la Nación (...) Un defecto (que tuvo el país es) nuestra característica falta de organización, pues las presidencias fueron meramente políticas” (Diario La Prensa, 1-10-46).

Ahora bien, esta base mínima de consenso era algo objetivo, que estaba allí. Lo único que se necesitaba era voluntad y decisión política para realizarlo, algo que no había sido hecho antes debido al carácter “partisano” y “corrupto” de los intereses que manejaban el Estado.

Pero aunque los intereses nacionales eran “objetivos”, nunca fueron explicitados de forma clara y sistemática ni se dijo cuál sería la estrategia para alcanzarlos. Más bien se trataba de un conjunto de proposiciones de un nivel bastante general en donde cada actor social era interpelado de manera amplia. En este sentido, fue políticamente exitoso, pues cada actor podía ver en este proyecto tanto la satisfacción de los intereses nacionales como los suyos propios. Los grandes objetivos eran lograr una Argentina “socialmente justa, políticamente soberana y económicamente libre”.

De la confluencia de los distintos actores que conformaban la elite peronista surgió una visión compartida que derivaría en una verdadera *infraestructura intelectual legitimante*<sup>113</sup>, la cual está en la base del proyecto peronista y sus pretensiones de legitimidad y autonomía estatal. Dicha infraestructura intelectual tuvo su peso a la hora de construir poder político, formular e implementar la IEE y el modelo económico al que se apuntaba, enfrentar los conflictos generados por la implementación de aquella intervención y definir el rol del Estado en la economía y la sociedad. Sin duda, de los miembros de la elite peronista dos son los que deben destacarse en lo que hace al área económica: José Figuerola y Miguel Miranda.

---

<sup>113</sup> Con este concepto hacemos referencia al corpus intelectual que formaba el núcleo del proyecto peronista y que revela la cosmovisión e ideología de la elite peronista. Tal infraestructura intelectual fue construida por esa misma elite (fundamentalmente por Perón) aunque también se destacaron otras figuras, en especial Figuerola.

Emigrado de España en 1930, tras la caída de la dictadura de Primo Rivera, de la cual fue funcionario, Figuerola se convirtió, gracias a su amplia experiencia en estadística y en temas socio-laborales, en Jefe de la División de Estadística y Jefe de Organización Profesional del Departamento Nacional del Trabajo. Según Fayt, Figuerola cuenta que cuando Perón se hizo cargo de dicho organismo en octubre de 1943 le pidió

“la redacción del proyecto encargado de revitalizar el Departamento (...). Así surgió el proyecto de la creación de la Secretaría de Trabajo y Previsión. Me acompañó a las oficinas de Estadísticas, examinó los ficheros que contenían las informaciones básicas de nuestros estudios (...) y pasamos a mi oficina, donde la entrevista se prolongó hasta las dos y media del día siguiente (...) lo que más impresionó al coronel Perón fueron los diagramas del déficit alimentario de la familia obrera” (Fayt, 1967: 96-97).

La obra más importante de Figuerola, *La Colaboración Social en Hispanoamérica*, editada en 1943, proponía la intervención del Estado como forma de transformar la lucha de clases en cooperación entre los distintos actores sociales. La idea que estaba presente era que los agentes individuales generan una lógica política centrífuga, frente a la cual el Estado es el único actor que puede transformar dichas fuerzas en una dirección positiva para el desarrollo nacional y erigirse como único agente promotor del bien general. Dichos conceptos coincidían a la perfección con los de Perón y los mismos se impregnaron en lo que se conocería como la doctrina peronista.

Su itinerario político dentro de la elite peronista comenzó desde muy temprano, siendo la mano derecha de Perón durante su período en la Secretaría de Trabajo y Previsión. Con la creación del Consejo Nacional de Posguerra (CNP) en 1944, Figuerola se convirtió en su Secretario General. Con el peronismo en el poder, “el Gallego” ocupó la Secretaría de Asuntos Técnicos (SAT), heredera del CNP, pero con jerarquía de ministro. Desde ahí, coordinó las relaciones entre los distintos Ministerios del gobierno nacional, elaboró leyes, decretos, numerosos discursos de Perón y documentos del Partido Justicialista, fue responsable de la formulación e implementación del Primer Plan Quinquenal y fue responsable del proyecto para reformar la Constitución en 1949. La SAT cubría un rango amplio de autoridad dentro del Estado peronista, pues intervenía en todas las áreas y

acciones de gobierno, coordinando los distintos organismos y operando a nivel transversal: coordinación interministerial, planificación, estadísticas, política, política social y económica (AGN, SAT, Legajo 640)<sup>114</sup>.

Hacia 1949 Figuerola fue perdiendo su influencia política, lo que desembocó en su renuncia como Secretario. Según Rein (2008: 91) ello se debió, por un lado, a críticas de algunos dirigentes peronistas y del propio Perón, por su preparación del anteproyecto de reforma constitucional. Por otro lado, Eva Perón, que, recelosa de la fuerte influencia de este personaje en el Estado peronista, operó para apartarlo de la elite gobernante (Rein, 2008). Con la creación del nuevo Ministerio de Asuntos Técnicos, por medio de la Ley 13.539, el área quedó a cargo de Raúl Mendé, hombre de confianza de la primera dama<sup>115</sup>.

Miguel Miranda era el prototipo del nuevo industrial nacido al calor de las políticas proteccionistas. Siendo trabajador desde muy joven, empleado de Bunge y Born, llegó a amasar una importante fortuna, primero con una pequeña fábrica de hojalata y luego diversificando inversiones en industrias como la pesquera y la de líneas aéreas. Al igual que Figuerola, su preocupación durante la SGM era la amenaza que representaba el fin del conflicto para el empleo y la industria local, la cual quedaría amenazada en caso de que se retomara el librecomercio. Esto “afectaba su visión de una Argentina industrializada, que prácticamente se autoabasteciera y que compitiera en el mundo por mercados para exportar sus productos” (Rein, 1998: 44). Esas preocupaciones lo acercaron a Perón a quien conoció en el

---

<sup>114</sup> Por medio del Decreto N° 310/1946 se crea la SAT, que va sumando áreas de incumbencia acorde con la política gubernamental. En su art. 1 se establece que “El Secretario Técnico de la Presidencia de la Nación tendrá a su cargo: 1) Estudiar, informar, y proponer a la Presidencia de la Nación: a) Las medidas necesarias para el mejor, más rápido y eficaz funcionamiento de los distintos departamentos y organismos oficiales, excepto los que se relacionen con la defensa nacional; b) La planificación, coordinación y forma de ejecución de cuanto se refiere a problemas financieros, económicos y sociales” (AGN, SAT, Legajo 640).

<sup>115</sup> Respecto de Mendé, Berrotarán (2008: 10-11, nota 22) afirma lo siguiente: “Médico santafecino de profesión. Dirigente de la Juventud Católica en la segunda mitad de la década de 1930, actuó como Secretario de Campaña del Consejo Arquidiocesano, Secretario y Presidente del Centro Universitario de Medicina. No se le conoce actuación profesional pero desde la creación de la Fundación Eva Perón (1948) aparece entre sus filas y posteriormente ‘salta’ al Ministerio de Asuntos Técnicos cuando este fue creado y se acepta la renuncia de José Figuerola en 1949. En 1950 edita su libro *El justicialismo. Doctrina y realidad peronista*. Este texto es una base de la consolidación del justicialismo como doctrina del peronismo”.

CNP, en cuyo marco intercambiaron ideas acerca de la importancia de la independencia económica y el mejoramiento en los niveles de vida de los sectores populares.

Perón esperaba de Miranda, por un lado, que movilizase a la clase empresarial-industrial en su apoyo, garantizándoles la continuación de sus actividades a través de la protección aduanera y de un tipo de cambio bajo para favorecer las importaciones de bienes de capital en el marco de un proyecto que buscaba fortalecer la burguesía nacional. Por otro lado, se esperaba que fuera una voz autorizada ante las clases medias para persuadirlas de que Perón, y su programa popular-inclusivo, era la mejor opción ante la posible radicalización de las clases obreras.

Así fue que este exitoso empresario hijo de un anarquista catalán y de madre aragonesa, llegó a ocupar los más altos puestos en el Estado y se convirtió en una figura clave en la elite peronista: fue presidente del Banco Central (y por lo tanto del IAPI) desde su nacionalización en 1946 hasta julio de 1947, luego de lo cual se convirtió en presidente del influyente Consejo Económico Nacional (CEN). Como presidente de la primera institución, manejó los negocios industriales del Estado peronista, supervisando las tasas cambiarias, la oferta de crédito y controlando el IAPI. Como responsable del Consejo, dirigió la nacionalización de los servicios públicos y promovió la industrialización. Sin dudas, “el zar de las finanzas” fue una de las figuras emblemáticas de la elite peronista y que mayor poder acumuló.

En base a la lectura e interpretación de los discursos y de las decisiones que se tomaron en las instituciones económicas estatales se pueden distinguir dos grandes núcleos dentro del proyecto peronista. Primero, un núcleo programático, que constituyó la base de su pretensión de legitimidad como elite político-estatal, y que estuvo formado por una serie de principios a partir de los cuales se derivó tanto el carácter del Estado como criterios más generales con los cuales se aplicó la IEE. Segundo, una serie de premisas con mayor o menor nivel de estructuración que formaron lo que podría denominarse el núcleo pragmático del proyecto. Como se observará, esta distinción es importante pues permitió a la elite peronista

cambiar la orientación de muchas de sus políticas sin afectar la legitimidad de “la propuesta original”.

#### **IV.2. El núcleo programático**

El núcleo programático del proyecto peronista estaba constituido básicamente por: 1) la preeminencia del rol del Estado; 2) la (re)organización del mismo Estado, la sociedad y la economía; 3) la eliminación del conflicto social; 4) la cooperación estatal-privada como modelo de organización del consenso; 5) la IEE como principal instrumento para: apuntalar el mercado interno y la industrialización.

El primer eslabón era, sin duda, el Estado. Por un lado, era un fin en sí mismo, pues, en tanto que en esta visión la dinámica social estaría dominada por la búsqueda egoísta del propio interés, sólo el Estado podría ser el garante del bien común. Pero, por otro lado, constituía el principal instrumento que la sociedad se da a sí misma tanto para resolver sus problemas como para cumplir sus objetivos de autorrealización. Ambas cuestiones estaban en la base de la legitimidad que la elite peronista proponía, en oposición a la “oligarquía”.

En última instancia, la pretensión de legitimidad que se arrogaba el Estado peronista se basaba en su carácter “verdaderamente nacional”, en oposición al Estado partisano de la “oligarquía” (Campione, 2007). Por ello, su autonomía respecto de la sociedad, en especial de los poderes económicos, era una condición irrenunciable<sup>116</sup>. Por último, además de autónomo y orientado nacionalmente, el Estado debía contar con un procedimiento democrático-electoral para acceder al mismo.

---

<sup>116</sup> Esta idea quedó plasmada en una publicación de la época en 1946 que luego sería incorporada a la bibliografía de la Escuela Superior Peronista: “La finalidad inmediata de la Revolución de Junio consistió en la conquista del Estado para renovarlo, en el sentido de convertirlo en guía segura y fuerte de la Nación, y no solamente de una parte de ella. El Estado dominado por una clase no es nacional (...) también el Estado oligárquico pretende representar a toda la Nación, pero prácticamente no es así (...) queremos por el contrario que la renovación del Estado sea completa, considerando a la Nación en su conjunto como sujeto y finalidad y no ya a los individuos o a las clases sociales (...) la condición previa para cualquier realización en este campo consiste en un número de acuerdos y de solidaridad entre los miembros de la misma colectividad nacional” (Barboza y Sosa, 1946: 173, en Campione, 2007: 82-83).

Solo un Estado con estas características estaría en condiciones de garantizar el bien común. Ahora bien, ¿en qué consistía este bien común en la Argentina de aquellos años? Si para Perón había un mandato programático fuerte en cuanto a la acción Estatal éste era sin duda el de organización, segundo núcleo programático. En la inauguración del CNP sostuvo que “la vida civilizada, en general, y la economía, en particular, del mismo modo que la propia vida humana, se extinguen cuando falla la organización de las células que la componen” (Perón, [1944] 1973: 174). Su carencia podría llevar, en un caso extremo pero no lejano, al desorden y la anarquía. “La organización de la riqueza” era precisamente lo que jamás habían hecho los políticos anteriores, lo cual daba lugar a la apropiación ilegítima de la misma. En la presentación del Primer Plan Quinquenal Perón afirmaba:

“(...) debemos ir pensando en la necesidad de organizar nuestra riqueza, que hasta ahora está totalmente desorganizada, lo que ha dado lugar a que hasta el presente el beneficio de esa riqueza haya ido a parar a manos de cuatro monopolios. (...) Esa riqueza se ha perdido por falta de organización. Y ¿quién ha de organizar la riqueza? ¿Los monopolios? Se habla de economía dirigida. Y yo pregunto ¿dónde la economía es libre? Cuando no la dirige el Estado, la dirigen los monopolios” (en Finanzas, N° 124-125, 1946: 16).

El concepto de organización es crucial, pues articula todo el proyecto peronista, en sus aspectos político-estatales, económicos y sociales. Y el Estado era el elemento necesario y suficiente para llevar a cabo este proyecto reorganizador. Por ello, debía ser un instrumento científico y técnico que solucionara con efectividad los problemas nacionales. En la visión elitista de Perón, la condición de efectividad de la acción estatal pasaba por la organización jerárquica del grupo humano que detentaba el poder. Una vez organizado el gobierno, no habría problema, por complejo que fuese, que no tuviera solución. Claro que para resolverlo de manera satisfactoria se necesitaba de un líder, de un conductor, que trazara las grandes líneas de gobierno. Debajo de él, estaban los ministros y técnicos que ejecutarían las políticas bajo criterios modernos y científicos. Debajo, la masa, el pueblo organizado que apoya y legitima al líder<sup>117</sup>. La organización

---

<sup>117</sup> En un discurso pronunciado en la Ciudad de Santa Fe el 1 de enero de 1946 durante la campaña electoral, Perón precisó: “¿Qué es un gobierno orgánico? Es una agregación de fuerzas sólidamente aglutinadas que tiene a su frente a un estadista, que no debe ser

del Estado tomaba como modelo al propio Ejército: “la organización interna del Ejército (...) es una cátedra ejemplar de disciplina, de camaradería, de patriotismo de jerarquía y de respeto” (Perón, [1944] 1973: 49).

En su dimensión social, el Estado debía organizar la expresión de los intereses de los diferentes grupos. Esto tenía varios aspectos. La organización de las asociaciones profesionales constituía el punto de partida, pues fortalecía la acción estatal, perfeccionándola y permitiendo la “colaboración” de los actores sociales con el Estado sobre una base de consenso compartida. A su vez, las asociaciones cumplían un papel fundamental al viabilizar la socialización económica de los actores.

“Las asociaciones profesionales deben sujetarse a uno de los imperativos categóricos de nuestra época: *el imperativo de la organización*. (...) siempre he creído que se debe impulsar el espíritu de asociación profesional y estimular la formación de cuantas entidades profesionales conscientes de sus deberes y anhelantes de sus justas reivindicaciones se organicen, de tal manera que se erijan en colaboradores de toda acción encaminada a extender la justicia y prestigiar los símbolos de la nacionalidad, levantándolos por encima de las pugnas ideológicas políticas” (Perón, [1944] 1973: 31, subrayado original).

Más allá de este aspecto instrumental, había un fuerte componente político, pues la “organización de la sociedad” implicaba establecer las bases de la alianza sociopolítica que apoyaría el proyecto peronista. Al postular que venía a cumplir los objetivos nacionales postergados, no lo hacía como un partido político, sino como un movimiento policlasista, “verdaderamente nacional”. Acorde al ideario militar unanimista, aspiraba al apoyo de toda la sociedad, algo que frecuentemente se expresaba en términos de “la unión como base de la colaboración con el gobierno”<sup>118</sup>.

---

forzosamente ni un genio ni un sabio, sino un hombre a quien la naturaleza ha dotado de una condición especial para abarcar un panorama completo que otros no ven. Ese hombre tiene dos o tres discípulos para que cuando muera haya quien lo prolongue en el tiempo y el espacio. Detrás de ellos viene la plana mayor del partido, que tiene ocho, diez, o veinte especialistas o técnicos para cada gran rama del Estado, que son los candidatos a ser ministros, y se preparan desde el llano con estudio y sacrificio, y no hay problema del país, por insignificante que sea, que en su rama no lo dominen y tengan la solución, para que, al llegar al gobierno, abran el cajón de su escritorio, saquen el plan y ordenen su inmediata ejecución. Detrás de estos técnicos está un cuerpo de especialistas para planificar y más allá de los capitanes, con la masa que apoya la opinión pública para las decisiones del gobierno. Ése es un partido orgánico” (Perón, 1997: 18- 19).

<sup>118</sup> En un discurso pronunciado el 12 de agosto de 1944, titulado “Aspiramos a una sociedad sin división de clases”, luego de afirmar que “los pueblos se conducen, las naciones se gobiernan”, Perón puso en claro este ideario, repartiendo a cada clase su “función”: “Empezamos con la clase trabajadora, y esa tarea está casi terminada. Seguimos ahora con la clase media (...). “Aspiramos también a contar con la incorporación de la clase

Como se verá, este aspecto del proyecto peronista es crucial, pues establecía como condición de legitimidad que absolutamente todos los actores sociales tienen derecho a satisfacer sus legítimos intereses (siempre que no colisionen con los de los demás o con los del Estado). Esto tendrá fuertes implicancias tanto en cuanto al MD y en cuanto a los resultados y la forma de operar de instituciones económicas estatales.

La colaboración/concertación entre las clases era un aspecto central del proyecto peronista. En estos términos buscaba legitimar la organización del capital y del trabajo:

“El Estado está en la obligación de defender una asociación como la otra, porque le conviene tener fuerzas orgánicas que puede controlar y que puede dirigir; y no fuerzas inorgánicas que escapan a su dirección y a su control” (Perón [1944] 1973: 161). En este discurso, se refiere sobre todo al “verdadero sindicalismo gremial”, pero al decirlo en la Bolsa de Buenos Aires (agosto de 1944) el mensaje es claro: la organización de la sociedad civil es legítima en cuanto colabore con el Estado.

Si bien al final del proceso sólo la clase trabajadora organizada se identificaría con este proyecto, convirtiendo al peronismo en un movimiento con una fuerte impronta obrera, el ideal policlasista-unanimista siguió constituyendo un núcleo duro, que eventual y pragmáticamente legitimaría mayores esfuerzos para organizar e incorporar a las clases capitalistas (empresarios industriales y rurales) al Estado peronista.

En el aspecto económico, el núcleo programático estaba constituido por dos grandes objetivos: la independencia económica y la justicia social. Esto se traducía, por un lado, en cortar los lazos con el “imperialismo”, autonomizando la economía nacional de los condicionantes externos y, por otro lado, fortaleciendo el capital nacional, ya sea a través del Estado empresario o de privilegiar a la burguesía local. La prédica legitimante consistía en “humanizar el capital”, función que no podía corresponder al “frío” capital monopolista/extranjero. Estimular el capitalismo nacional equivalía a fortalecer la única base material sobre la cual hacer posible la armonía social. No se buscaba promover un sector en detrimento de otro, pues en la “Nueva Argentina” todos los esfuerzos eran necesarios para

---

pudiente para realizar el milagro de que en la sociedad argentina cada uno dé de sí lo que posea para el bien común: el obrero, sus músculos; la clase media, su inteligencia y actividad; los ricos, su dinero si fuese necesario” (Perón, 1997, vol. 6: 300-301).

aumentar la producción. “Nosotros buscamos la unión de todos los argentinos y por eso anhelamos disponer de un capital argentino, para que en armonía con el trabajo, formen la base de nuestra grandeza industrial y del bienestar colectivo” ([1944] 1973: 51). Esto no implicaba estar contra el capital extranjero, pero éste tendría una función subordinada bajo un marco regulado y limitado por el Estado.

Dentro de este esquema, la industrialización cumpliría un rol programático clave, constituyendo, junto con la justicia social, el núcleo articulador de la propuesta económico-social y, por lo tanto, la principal base de legitimidad con la cual la elite peronista se identificaba. No obstante, es preciso aclarar que no existía una idea clara o una estrategia debidamente ponderada que la promoviese en términos de un “plan de desarrollo industrial” como los que se conocerían en la década de 1960<sup>119</sup>.

Ahora bien, si el proyecto peronista puede condensarse bajo la idea de una reorganización de la sociedad, aspecto en el cual subyacía lo “revolucionario” de la propuesta, tales lineamientos encontraban su razón de ser no sólo en el imperativo de maximizar la potencialidad productiva de la economía, sino igualmente en la necesidad de asegurar y reasegurar el orden social. En numerosas ocasiones se ha querido ver en tales objetivos una contradicción entre el discurso industrialista-transformador y la idea conservadora en favor del orden. Pero en realidad ambos formaban parte de una unidad indivisible dentro del proyecto peronista, dos caras de una misma moneda, pues no se concebía que pudiera haber una maximización productiva en un contexto de desborde social o en base a eliminar algún actor socioeconómico.

En efecto, el tercer núcleo programático pasaba por la eliminación del conflicto social, pues para Perón nada era posible si antes no se aseguraban las condiciones sociales necesarias para permitir una acción estatal efectiva: “La consigna severa a la que ajustamos nuestra labor (se resume en que) buscamos suprimir la lucha de clases, suplantándola por un acuerdo justo entre obreros y patrones, al amparo de la justicia que emana del Estado”,

---

<sup>119</sup> El rol de la industria en el proyecto peronista será retomado en profundidad al final de este capítulo.

(Perón, [1944] 1973: 50). La (re)organización de la sociedad permitiría erradicar el conflicto social, lo que, por otra parte, asumía ciertas características místicas (y drásticas): “aspiramos a suprimir y cerrar para siempre” no sólo la lucha entre el capital y el trabajo, sino también entre los partidos políticos, entre comerciantes, “aspiramos a eso para crear otro ciclo de armonía, en el cual los individuos no peleen entre sí (...)”<sup>120</sup> (Perón, [1944] 1997: 301).

Se consideraba que la liberación del potencial económico del país sólo podía darse si antes se eliminaba el conflicto. Nuevamente, el Estado adquiriría un rol organizador central, pues debía garantizar “una perfecta regulación entre las clases trabajadoras, medias y capitalistas, procurando una armonización perfecta de fuerzas, donde la riqueza no se vea perjudicada” ([1944] 1973: 157). Esto, nuevamente, legitimaba la acción estatal en la dimensión económica y social, pues era la garantía del sistema en el largo plazo, asegurando su reproducción. En efecto, ahora los actores sociales podrían expresar sus demandas institucionalizadamente y con ello se reemplazaría la lucha de clases por la colaboración.

Precisamente, el modelo de organización que Perón proyectaba, el *modus operandi* específico en cuanto a la realización de la “armonía social”, se definía en términos de una “colaboración” de los actores socioeconómicos con el Estado, lo cual constituía el cuarto núcleo programático del proyecto. Si bien este era un aspecto instrumental, no dejaba de ser fundamental, puesto que era la base operativa sobre la cual se hacía posible la armonía social. En función de esto, la elite peronista implementó un modelo de intervención y planificación singular, heterodoxo, que le daría características distintivas a la IEE y a la forma específica que tuvo el Estado peronista para operar en relación a los actores socioeconómicos. El estudio en profundidad de esta forma de intervención estatal se encuentra en la segunda parte y forma uno de los aspectos principales de la presente tesis.

---

<sup>120</sup> Discurso: “Aspiramos a una sociedad sin división de clases”, pronunciado el 12 de agosto de 1944.

Este esquema, tenía dos grandes componentes, que sintetizaban la concepción justicialista en cuanto a la forma de aplicar la IEE. El primero, era el factor “participativo”, que a su vez se basaba en dos momentos. Primero, durante la formulación de las políticas los actores socioeconómicos eran consultados a través de distintos instrumentos (consultas directas, encuestas, llamados a formular propuestas, correspondencia) donde tenían la posibilidad de incorporar sus demandas y preferencias, las cuales podían o no ser incorporadas. Segundo, durante la etapa de la implementación, en donde esos actores podían eventualmente participar a través de negociaciones representativas de los distintos intereses en juego.

En función de este componente se diseñaron espacios institucionalizados para la generación de consensos, implementados a través de los OCE, los cuales tenían una doble función: práctica (formular soluciones efectivas) y legitimante (generar aquiescencia en torno a la IEE peronista). En este sentido, la organización asociativa/corporativa de la sociedad civil (la “comunidad organizada”) permitiría que ésta expresase sus demandas y el Estado las utilizase como insumos de valor para poder implementar una IEE de calidad y efectiva.

El segundo componente, estaba conformado por la formulación e implementación de políticas “desde arriba”, donde el Estado subordinaba a los actores socioeconómicos y esperaba que se apropiaran e identificaran con sus políticas, haciendo suyos los objetivos estatales. Este es el concepto básico de la “colaboración” peronista, el cual como se ve, podría conceptualizarse como un caso extremo de autonomía estatal.

Este *modus operandi* guarda cierta relación con la forma corporativista de representación e incorporación de intereses, combinando aspectos del “corporatismo social” y “corporatismo estatal” en lo que hace al funcionamiento del Estado (Schmitter, ([1974] 2011: 623). En cualquier caso, se confiaba en que no había nada que no pudiera ser resuelto a través

de la negociación entre las partes, aunque el Estado no dejara de ocupar un lugar privilegiado como tercero superior<sup>121</sup>.

Un aspecto fundamental dentro de este modelo era la información, que cumplía una función clave en cuanto a la organización, pues posibilitaba la colaboración a través de la comprensión de las necesidades mutuas entre el Estado y los actores socioeconómicos. “Los gobernantes que nunca han consultado directamente a su pueblo, no han sido tales, porque no se pueden comprender y resolver las cosas si no se toma conocimiento de ellas” ([1944] 1973: 148). Así, buscaba establecer una línea de ruptura nítida respecto de los anteriores modelos de IEE en la Argentina, fundamentalmente refiriéndose al perverso sistema establecido en la década de 1930.

Ahora bien, si el núcleo programático básico del proyecto peronista estaba formado por la legitimidad del Estado en su rol (re)organizador de la sociedad –eliminando así el conflicto social y asegurando la “colaboración” de los actores sociales–, la IEE cumplía un rol instrumental fundamental, tanto para llevar a cabo estas premisas como para cumplir objetivos más ambiciosos. Por ello, la necesidad de legitimarla sería una tarea consustancial al proyecto peronista, lo cual constituye su quinto núcleo programático. Ahora bien, la legitimidad de la IEE presentó varios niveles.

En primer lugar, es el propio proyecto peronista, especialmente al propender la “justicia social” y la “independencia económica”, el que legitima la IEE. La base material sobre la cual se proyectaba el modelo económico peronista tenía su fundamento en el mercado interno, pues constituía la condición de posibilidad para lograr un espacio de consenso entre el capital y el trabajo. Al mismo tiempo, la pata militar de la pretensión de legitimidad peronista basaba en la defensa nacional la

---

<sup>121</sup> En el discurso de agosto de 1944 en la Bolsa, Perón buscaba dotar de legitimidad su modelo de IEE persuadiendo a la comunidad empresaria de las ventajas de este sistema: “Nosotros no hemos llegado a establecer ningún decreto, ninguna resolución que no haya sido perfectamente aceptada en nuestras mesas por patrones y obreros. Ya hemos realizado más de cien convenios colectivos (...), allí, haciendo de verdaderos jueces salomónicos, ayudamos la transacción (...)”. Lo que se buscaba era “poner de acuerdo al capital y al trabajo, tutelados ambos por la acción directiva del Estado (...) que tiene también allí su parte que defender: el bien común, sin perjudicar ni a un bando ni a otro” (Perón, [1944] 1973: 161-162).

justificación de una fuerte IEE en sentido industrial, la cual podía actuar independientemente de cualquier criterio económico<sup>122</sup>.

En segundo lugar, la IEE quedaba legitimada en función de cómo se juzgaba la naturaleza de la economía. No era en el liberalismo, ni en los actores privados, en donde había que esperar la resolución de los problemas económicos: “¿Es prudente dejar a merced de las múltiples, dispares y contradictorias determinaciones aisladas, la orientación ordenada de las delicadísimas cuestiones de carácter social y económico?”, se preguntaba Perón en el discurso de inauguración del CNP (Perón, [1944] 1973: 177).

La elite peronista partía de la premisa de que la naturaleza de la economía nacional era una sola. Por lo tanto, actuar en favor de un solo factor de la producción –tal como habían hecho todos los gobiernos anteriores, que por tener no tener voluntad de autonomía eran “funcionarios políticos” de la “oligarquía económica” –, constituía una IEE ilegítima. “No puede hablarse de una economía patronal y de una economía obrera sino de una economía nacional”, de ahí la “necesidad imperiosa de coordinar íntimamente los órganos y las funciones que enlazan la acción de los individuos con las responsabilidades gubernamentales” (Perón, [1944] 1973: 175), lo cual quedaría a cargo de los OCE, encargados de llevar a cabo la “colaboración” y de propender ese “equilibrio”.

Este concepto de unidad de la economía, y de implícito equilibrio entre los factores socioeconómicos que juegan en ella, quedó explicitado en el accionar del CNP, el cual fundó una idea básica y una política rectora que constituyó otra de las fuentes de legitimidad de la IEE peronista en pro del mercado interno y de la industrialización: la necesidad de reconocer que “los problemas sociales han sido con frecuencia abordados sin tener en

---

<sup>122</sup> A través del concepto de “nación en armas” en el discurso en La Plata en junio de 1944, Perón estableció los parámetros con los que construiría la legitimidad de la intervención estatal en la posguerra: el Estado es el que garantizaría un orden donde todos los actores sociales son funcionales al problema de la defensa nacional. En este sentido, la guerra funciona como un poderoso argumento justificativo para ensayar nuevas formas de legitimidad a la intervención. Esto legitima que el Estado sea “el director de una gran orquesta” en la que cada uno tiene una función específica.

cuenta la conexión que guardan con los demás factores que integran el complejo económico nacional”<sup>123</sup>.

En tercer lugar, el aspecto más importante de la IEE era el objetivo de la industrialización. Si bien las estrategias para desarrollarla cambiarían (aspecto pragmático, tratado más abajo), la misma era sin duda uno de los principales núcleos programáticos del proyecto peronista y estaba en estrecha vinculación (ya que era su condición de posibilidad) con otros ejes: la “independencia económica”, la “justicia social”, la “felicidad del pueblo”, la “grandeza nacional”. Si bien todavía en los discursos y documentos del CNP y hasta las elecciones de 1946 prevalece el uso de categorías tradicionales respecto de las industrias “naturales”, “sanas”, y las “artificiales”, aspecto que puede ser entendido a la luz de la estrategia sociopolítica de lograr apoyos de todos los sectores sociales; se puede observar en el discurso un llamado a preservar las industrias que nacieron al calor de la protección del mercado internacional. Y ello no era sólo para evitar el desempleo y la amenaza de un desborde social.

Había en el llamado a proteger la industria un intento por generar ajustes en el modelo de desarrollo económico, que eventualmente podrían transformarlo, que se explicaban tanto por la necesidad de superar vulnerabilidades consideradas insostenibles en el modelo agroexportador, como por el sentido de oportunidad que representaba la coyuntura de la segunda posguerra. Así, la posibilidad que se abría para lograr la “grandeza de la Nación” estaba estrechamente asociada al desarrollo de una poderosa industria capaz de sostener la autonomía del país y superar la etapa de la economía “agropastoril” y “semicolonial”. Es este el sentido que tienen las numerosas referencias a la primera posguerra, cuando el Estado no intervino para proteger a las industrias, con las consecuencias de cierre de fábricas,

---

<sup>123</sup> En el Ordenamiento Económico-Social (que sintetiza los objetivos del CNP y de la economía peronista) se definen cuatro problemas principales a resolver en la posguerra: “1) Dar ocupación a la totalidad de la mano de obra disponible; 2) Crear, promover y estabilizar un sistema completo de seguro social; 3) Mantener la libertad de la economía; 4) Delimitar con precisión y prudencia el campo de acción del Estado en el terreno de lo económico-social”. Las soluciones propuestas eran: “a) Diversificar las industrias, coordinándolas entre sí para evitar la multiplicación de zonas monocultoras, las más propensas a la desocupación en masa; b) Reeducar a los artesanos y obreros, preparándolos para los nuevos sistemas y técnicas; c) Crear industrias nuevas”.

desempleo y agite social. La memoria de la Semana Trágica de 1919 sería un recuerdo recurrente. Ahora, en la segunda posguerra, era necesario no repetir la experiencia de 1914-1918 en donde “esta transformación industrial se realizó por sí sola, por la iniciativa privada de algunos pioneros que debieron vencer innumerables dificultades. El Estado no supo poseer esa videncia que debió guiarlos y tutelarlos (...)” (Perón, [1944] 1973: 82).

Sin duda, la industrialización era un núcleo programático clave dentro del proyecto peronista y legitimaba la propia IEE. En el discurso de presentación del Primer Plan Quinquenal en el Congreso el 21 de octubre de 1946 Perón sostuvo la necesidad de

“proteger o fomentar el desarrollo de nuestras industrias, como punto de partida para la aspiración suprema de la Nación, que es obtener su total industrialización en el menor tiempo posible. (...) Los países que no desarrollan sus industrias, difícilmente salen de la etapa de su economía semicolonial. Aspiramos a complementar esa independencia ideológica con una independencia práctica, que ha de llevar a la Nación Argentina a ocupar el puesto a que aspira y que tiene derecho la Nación” (Finanzas, N° 124-125, 1946: 40).

Como se sostuvo, la industrialización del país era defendida y legitimada no sólo en función del comienzo de “la era social” del país, sino también, podría decirse, de la “era nacional”. En un elocuente artículo, Miguel Miranda afirmaba en 1947, contra los críticos liberales, contra un “otro” que estaría contra la IEE industrialista, que la economía argentina siempre estuvo “dirigida”, que el problema era que no había sido “dirigida” por “nosotros” ni en función de “nuestros intereses”.

“Estamos superando la etapa agrícola ganadera para evitar a nuestra población lo ocurrido en el pasado. (...) Si continuáramos siendo un país productor de materias primas, es decir, un país de economía semicolonial, pagaríamos nuevamente con angustia nuestro craso error. (...) Pensemos, señores, en que la gran escasez de cereales que hay hoy en el mundo, no durará mucho. (...). Es decir, si la Argentina no completara sus economías con una rápida etapa de industrialización (...) bastaría una cosecha abundante en Estados Unidos y en el Oriente de Europa para que la población argentina quedase condenada a la miseria y a la desesperación” (Miranda, 1947: 72-73).

De esta manera, la elite peronista realizaba los intereses nacionales que antes no se habían podido concretar debido a la desidia, corrupción o poca autonomía de las dirigencias políticas anteriores<sup>124</sup>.

---

<sup>124</sup> La nota de Miranda seguía, afirmando que la etapa industrial en realidad “debió tener lugar inmediatamente después de la guerra del 14; pero la vieja oligarquía prefirió

### **IV.3. El núcleo pragmático**

Como se mostró en el anterior apartado, el aspecto programático determinaba los grandes lineamientos y conceptos que legitimaban el poder estatal, el lugar de la elite peronista y al propio proyecto, incluyendo su principal instrumento, la IEE y su orientación pro industrial. Estos componentes nunca dejarían de ser parte de las premisas básicas sobre las cuales la elite peronista construía su propia legitimidad y la del modelo socioeconómico que proyectaba. En función de todo esto, Perón definió la tercera posición como el principio interventor básico del Estado: ni comunismo ni capitalismo. El justicialismo requería, entonces, tanto la colaboración de los trabajadores como de los empresarios.

En otro nivel, el núcleo pragmático, tal como es entendido en esta tesis, busca dar cuenta de aquellos aspectos que podían variar y adaptarse a las distintas circunstancias, precisamente para poder “cumplir” con los objetivos programáticos. Es decir, había en el discurso de la elite peronista diferentes estrategias posibles para alcanzar los objetivos nacionales, y eran las distintas y cambiantes condiciones económicas, políticas y sociales las que indicaban el mejor camino para llegar a ellos. Como veremos, en no pocos casos los instrumentos elegidos llegaron a afectar, incluso más allá de sus intenciones, el contenido de las políticas, en particular en cuanto a la IEE.

La forma en que se llevarían a cabo los grandes objetivos programáticos del proyecto estaba determinada por el contexto particular de la segunda posguerra y el particular conjunto de problemas que se presentaban. Las distintas estrategias, las concebidas y formuladas y las finalmente implementadas, se pueden comprender si se pone el foco en la lógica de la acción de la elite peronista en su aspecto más básico: la

---

despilfarrar en lujos y ostentaciones los medios que hubieran servido para consolidar en ese momento que recién ahora se repite después de casi treinta años. Su falta de sensibilidad para los problemas sociales, le impidió ver que la única manera efectiva de servir los intereses permanentes de la Nación estaba en su transformación económica industrializándola y elevando el nivel de vida de todo el pueblo. Recién ahora estamos cumpliendo las funciones directoras que la historia impuso a las clases acaudaladas y que ellas no supieron o no quisieron cumplir. Más, como es un alumbramiento algo tardío, se efectúa con algún sacrificio, pero se efectúa, pese a todo, en medio de un viril esfuerzo, para bien de la Patria” (Miranda, 1947: 74).

construcción de un movimiento político nuevo. Si el proyecto que esta elite sustentaba era al mismo tiempo uno que buscaba “la felicidad del pueblo” – es decir la inclusión social, política, económica y cultural, de todos los sectores sociales–, y la “grandeza nacional”, lo cual implicaba la autonomía del Estado argentino frente a los factores de poder (externos e internos); el objetivo pragmático que lo haría posible era sin duda la industrialización. Es decir, el proyecto industrializador era tanto un fin en sí mismo, núcleo programático que legitimaba la acción de la elite peronista, como un instrumento, un medio para alcanzar otros objetivos del proyecto peronista.

En las líneas que siguen se abordará el lugar que ocupó la industrialización en el proyecto peronista en sus aspectos más prácticos e instrumentales. Para entender la trayectoria que esta cuestión ocupó dentro de las orientaciones de la IEE peronista, es preciso analizar cómo y en qué términos la industria quedó sometida a las restricciones y demandas cruzadas de los ámbitos social, político y económico. Esta circunstancia, determinó los tiempos del proyecto (re)organizador y en gran parte su contenido efectivo<sup>125</sup>.

En el capítulo III se mostró la lógica sociopolítica conflictiva y polarizante que presidió la construcción de la alianza peronista. Ello llevó a una primera y fundamental reorientación en la función que tendría la IEE a nivel del proyecto peronista. Si en el discurso de junio de 1944 en La Plata Perón argumentó a favor de una industria pesada en virtud de posibles agresiones externas y como la garantía última de la independencia nacional, en septiembre, en la inauguración del CNP, se terminó por definir a favor de una industrialización sustitutiva liviana:

“debe evitarse en lo posible la creación o sostenimiento de industrias artificiales, cuya vida económica depende de alguna forma de protección, que directa o indirectamente, siempre representa un gasto. Un mínimo de industria pesada siempre es necesario y conveniente para cubrir mínimas necesidades de defensa nacional. (...) En las pampas inagotables de nuestra patria se encuentra escondida la verdadera riqueza del porvenir. No debemos imitar a los grandes países industriales (...). Debemos andar al compás de los tiempos modernos y crear industrias fundadas en materias primas del país” ([1944] 1973: 179).

---

<sup>125</sup> Los aspectos más estrictamente económicos y de política económica de la realización del proyecto peronista se analizarán en la segunda parte de esta tesis.

El concepto de que la economía nacional “era una sola”, ni “patronal ni obrera”, instaba a implementar y legitimar una IEE en sentido industrial que asegurase una confluencia objetiva entre trabajadores y empresarios. Así, el modelo de industrialización liviana fue el más adecuado a los condicionantes sociales y políticos que pesaban sobre la construcción del nuevo movimiento, pues permitiría cerrar exitosamente la brecha entre las demandas obreras y capitalistas. Como se verá en el próximo capítulo este modelo quedaría fuertemente condicionado (económica y políticamente) por la situación del mercado internacional (precio de las materias primas que el país exporta).

En cualquier caso, la preferencia por la construcción de una industria liviana, revelada en el discurso de inauguración del CNP, no debe confundirse con una renuncia indeclinable a la construcción de una industria propia. Lo que había cambiado era la estrategia para lograrla, algo que debe ser entendido a la luz del contexto sociopolítico. En un discurso previo a las elecciones, el 1 de enero de 1946, Perón legitimó en estos términos su propuesta industrial: “(...) una reforma industrial que ha de permitir al país reconquistarse a sí mismo para no ser tributario eterno de los extranjeros en un Estado de civilización semicolonial. Necesitamos una industria, y hay que conquistarla, aunque sea a pulmón. De ahí va a salir lo necesario para una distribución equitativa de los beneficios. De ahí va a salir la justicia que propugnamos y que necesitamos” (Perón, 1997: 17).

Como se puede ver, la participación de sectores sociales antes marginados tenía consecuencias concretas sobre la estrategia económica a seguir. El líder de la elite peronista era totalmente sincero en el reconocimiento de estos condicionantes sobre el modelo económico propuesto. En ese mismo discurso del 1 de enero de 1946 pronunciado en la Ciudad de Santa Fe, describió la modificación obligada que tuvo el *timing* de la revolución. Vale la pena reproducirlo, pues es una muestra cabal del impacto que tuvo la participación popular sobre la IEE y su legitimidad. Perón comenzó sosteniendo que se había proyectado

“primero la reforma rural, después la industrial y, finalmente, la social. Pero hubo necesidad de alterar el orden de la realización. Yo era un hombre que llegaba por primera vez al gobierno. No tenía detrás de mí otra opinión

que la de mis amigos, un círculo muy reducido. Necesitaba pensar seriamente en el orden que había de dar a estas reformas. La reforma social no podía postergarse ni oponerse a la rural e industrial porque si no nuestros obreros, cuando recibieran los beneficios, ya habrían fallecido de inanición. Por otra parte, yo necesitaba el apoyo de las masas obreras para lanzar estas reformas. Por esos motivos, cambié los términos y comencé por la reforma social; los que se llaman a sí mismos las fuerzas vivas reaccionaron y me lanzaron un torpedeamiento sistemático por los diarios a su servicio mediante numerosas solicitudes. Yo, que tenía previsto el ataque, tres horas después les contesté. Inmediatamente, ellos reaccionaron. Pero las masas estaban satisfechas con nuestra justicia social, se hicieron cargo del combate y fue una batalla ganada en Diagonal y Florida por doscientos cincuenta mil trabajadores” (Perón, [1946] 1997, vol. 8: 17).

Por supuesto que esta preferencia por la industrialización liviana no sólo respondía a la lógica sociopolítica, sino que también se explicaba por las restricciones internacionales en materia de importaciones y de disponibilidad de divisas, aspecto que será tratado en el próximo capítulo. De cualquier manera, en términos sociopolíticos la elección por este tipo de industrialización centrada en el mercado interno, implicó, ya a nivel del proyecto peronista, conscientemente o no, una opción de hierro estructural a favor de la tan vilipendiada “oligarquía”, la cual conservaría una enorme cuota de poder y capacidad de veto (indirecta como mínimo) sobre aspectos cruciales de la IEE, pues serían los que aportarían las divisas, imprescindibles para la importación de maquinaria, repuestos, insumos y materia prima. Sin duda, Perón confiaba en su poder para disciplinarlos en función del propio proyecto.

Las distintas estrategias para impulsar la industrialización (pesada vs. liviana) y el rol cambiante que cumpliría la industria en el conjunto de la economía, sobre todo luego de la crisis 1949-52, obligan a repensar el rol que tenía este sector en el proyecto peronista. Si bien la industrialización nunca dejó de constituir uno de los núcleos programáticos, la misma, implicaba una estrategia cuya forma podía cambiar según las necesidades. Tanto la manera de llevarla a cabo como su persistencia y coherencia sufrirían transformaciones y tendrían distintos grados de intensidad.

En última instancia, el lugar y el rol que tendría la industria en el proyecto peronista se derivan de una idea más general que se relaciona con el concepto que tenía Perón acerca de la riqueza de una país como la Argentina. En este punto conviene recordar que las ideas del líder tienen preeminencia y marcan las grandes trazas por las que se formula la IEE.

Esto implica que dentro de la elite peronista pueden haber distintas concepciones respecto de la economía y el rol de la industria que agregan matices a las políticas finalmente implementada. Por ello, vale aclarar que lo que sigue se basa en las ideas de Perón, aunque en gran medida representaba el sentido común de la época.

Para el líder justicialista la *base* de la riqueza consistía en la producción agrícola ganadera. Por lo tanto, cualquier posibilidad de desarrollo no podría sostenerse sino sobre el imperativo de aumentar la producción primaria. Aparentemente, esto se fundamentaba en la concepción ricardiana de las ventajas comparativas, aspecto compartido y principio rector de la economía política propuesta por la SRA. Sin embargo, la concepción del ciclo económico en las circunstancias históricas que se vivían, alejó el proyecto peronista de esta idea básica.

En efecto, la posibilidad de expandir la riqueza y lograr un crecimiento basado en la explotación de los recursos naturales sería el punto de partida sobre el cual la industria agregaría valor y ampliaría consecuentemente las posibilidades de expansión. El círculo se cerraría con un adecuado sistema de comercialización (interno y externo) que, mediante una política “inteligente”, administraría los flujos de la producción en todos los sectores a fin de lograr una correcta y justa distribución de los bienes, maximizando la obtención de precios ventajosos para la producción exportable. El instrumento encargado de administrar esta función neurálgica en el sistema económico nacional sería el IAPI.

Desde este punto de vista, queda claro que la propuesta no pasaba por la “transformación estructural” de la economía, sino que más bien se procuraría una recanalización de los flujos económicos, tanto los internos como los externos. Podría pensarse que estas ideas manifestaban una contradicción fundamental que terminaría por hundir no sólo el propio proyecto peronista sino las posibilidades de construir una industria debidamente articulada y sostenible, más allá del alto precio circunstancial de las materias primas. Pero en el discurso de Perón no existía tal cosa. En tanto que consideraba que la economía era una sola, eran las distintas circunstancias y las propias necesidades del desarrollo en cada etapa las que

obligaban a estimular uno u otro sector. En este sentido, en un discurso del 4 de abril de 1946<sup>126</sup>, interpretó que la prioridad, más que generar una transformación estructural pasaba por:

“(...) construir y mantener en buen orden una sana estructura social y económica. Los recursos naturales constituyen los cimientos de esa estructura. Su aprovechamiento requiere estimular la producción. De ahí que haya predicado la industrialización del país, pero no debe darse un sentido exagerado a este propósito. Para lograr una industrialización adecuada, se determinarán las actividades que requieren el apoyo del Estado por la vital importancia que tiene para el país o para contribuir al intercambio mundial con productos elaborados o semielaborados, cuidando de aprovechar todas las posibilidades que permite nuestro pródigo suelo. La consolidación de las actividades básicas –agricultura, ganadería– irá acompañada de la industrialización conveniente. El ritmo de los progresos estará supeditado, forzosamente, a las posibilidades de utilizar racionalmente los recursos energéticos aún inexplorados” (Perón, [1946] 1997, vol. 8: 63)

En el contexto inmediato de la posguerra, la orientación económica hacia el mercado interno era altamente funcional al proyecto peronista. En tanto que la industrialización significaba mayor valor agregado y mano de obra, se pagarían mayores salarios, los cuales, volcados al mercado interno, expandirían las posibilidades de la industrialización. Gracias a la organización de la economía por parte del Estado peronista, el consumo coincidiría con el capital. En un discurso previo a las elecciones, el 10 de febrero de 1946 en Rosario, Perón se refirió a la “riqueza agrícola, ganadera y extractiva” y sostuvo que

“esa riqueza multiplicada por la industria permitirá un ciclo de organización completo de su economía. Una mayor industrialización permite comerciar y aumentar los precios y ello permite una mejor distribución para el hombre; con ello aumenta el poder adquisitivo del trabajador y tiene mayor capacidad de consumo” (Perón, [1946] 1997: 24).

Centrarse en el mercado interno, tenía además al ventaja de reforzar el poder del Estado dentro del conjunto social y, en particular, manejar los resortes de la economía como para lograr que el proyecto peronista de armonía social se llevara a cabo. En este sentido, se preveía una cuota

---

<sup>126</sup> Es importante mencionar el contexto de este discurso. El mismo, es pronunciado luego de ganadas las elecciones y antes de asumir, período en el que Perón buscó bajar el tono del conflicto político y evitar la exacerbación de posiciones que habían caracterizado la campaña electoral. Durante su transcurso, la sociedad pareció jugarse al todo o nada frente a un proyecto político (Luna, 1972; De Ipola, 1983), pero ahora se hacía necesario generar las condiciones para poder gobernar. Por ello, en los discursos posteriores a los resultados eleccionarios, Perón hizo un llamado a la unidad y llamó a olvidar “los agravios” y “las ofensas”, “considerando a todos los argentinos como hermanos” y pidió a todos a trabajar por el “bien de la patria”.

necesaria de “desmercantilización” de la relación empresario-trabajador<sup>127</sup>, lo cual tendría importantes consecuencias sobre la relación laboral y, por lo tanto, en la lógica del conflicto sociopolítico. En aquel mismo discurso sostenía: “Yo pretendo que un mejor estándar de vida ponga a los trabajadores, aún los más modestos, a cubierto de las coacciones capitalistas” (ídem, p. 33). Así, el mercado interno sería la base material sobre la cual se articularía la estrategia sociopolítica de colaboración entre los empresarios y los trabajadores. Los capitalistas obtendrían protección para sus industrias y los trabajadores buenos sueldos.

En ningún lugar mejor en que el discurso de presentación del Primer Plan Quinquenal al Congreso el día 21 de octubre de 1946 queda demostrada esta visión global del proyecto peronista<sup>128</sup>:

“Sin bases económicas no puede existir bienestar social; es necesario crear esas bases económicas. (...) es menester ir ya estableciendo un mejor ciclo económico dentro de la Nación (...). Debemos producir el doble de lo que estamos produciendo<sup>129</sup>; debemos a ese doble multiplicarlo por cuatro, mediante una buena industrialización, es decir enriqueciendo la producción por la industria; distribuir equitativamente esa 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 (...) se haya cerrado, no tendremos necesidad de mendigar mercados extranjeros, porque tendremos el mercado dentro del país y habremos solucionado con ello una de las cuestiones más importantes, la estabilidad social (...). Queremos que en la extracción, elaboración y comercialización de esa riqueza, el capital y el trabajo sean asociados colaboradores y no fuerzas en pugna, porque la lucha destruye valores (...)” (*Finanzas*, N° 124-125, 1946: 15-16).

En gran medida predominaba en esta visión una actitud voluntarista respecto de la industrialización. En base a una buena organización de la la riqueza existente se duplicaría la producción agroganadera, multiplicando por cuatro su valor a través de la industria.

“¿Qué problema puede tener el país en el orden económico que no podamos solucionar extrayendo una mayor riqueza de nuestra tierra, qué todavía está abandonada e inculta? (...) La solución del problema argentino

---

<sup>127</sup> El término “desmercantilización” es tomado de Esping-Andersen (1993) para dar cuenta de las consecuencias sobre el mercado que tuvo la implementación de las reformas laborales, derechos de tercera generación, derechos sociales, rompiendo la dependencia de los trabajadores del mercado para la satisfacción de sus necesidades, lo cual habría de manera fundamental la relación capitalista entre el empresario y el trabajador.

<sup>128</sup> Allí, a diferencia de los discursos pronunciados durante el fragor de la campaña electoral, las palabras y los argumentos habían sido pensados y articulados mucho más detenidamente. Respecto a las características del discurso peronista durante la campaña electoral, ver De Ipola (1983).

<sup>129</sup> En los términos de la época, “producción” significaba producción primaria.

está en aumentar la producción, en el orden de la producción misma, en el orden de su industrialización, y aún en su comercialización” (Finanzas, N° 124-125, 1946: 16).

En este sentido, los instrumentos básicos para lograr estos objetivos serían la reforma bancaria y financiera, es decir, el uso del crédito sería la principal herramienta para reorganizar y recanalizar los flujos de capital<sup>130</sup>, dirigiéndolos hacia la industria, “encargada” de agregar valor y generar empleo. El campo, sería el “encargado” de producir la materia prima y las divisas, y el Estado, el “encargado” de controlar y regular todo el proceso asegurando la distribución “justa” de los beneficios.

Los distintos énfasis que tendría la IEE se pueden explicar tanto por el sentido pragmático de “oportunidad” como por el conjunto de problemas a ser resueltos. Ello marcaba la preeminencia de un determinado tipo de objetivos pragmáticos dentro del proyecto. Como Perón mismo lo expuso, el énfasis en la política social, en la industrialización y, posteriormente, en la producción agropecuaria quedaban sujetos a los diferentes ciclos de la “revolución”. En el citado discurso en la presentación del Plan Quinquenal, Perón señaló que la primera fase consistió en “el ciclo revolucionario de la reforma social”, comprendido en el período 1943-1946 a partir de la STP. El segundo ciclo comenzaba en 1946, una vez alcanzada la victoria electoral, donde se consolidaría legalmente lo alcanzado y se potenciarían las bases económicas para aumentar la producción y distribuirla socialmente.

Si la base de la riqueza consistía en la producción agropecuaria, la IEE en el sector primario asumía un carácter estratégico. No obstante lo cual, quedaba subordinada a los lineamientos programáticos del proyecto, es decir, sufriría oscilaciones en su aplicación en función de las necesidades “pragmáticas” del modelo. De tal manera, el concepto de “propiedad privada de la tierra en función social”, junto con el slogan de “dar la tierra a quien la trabaja”, articulaban conceptualmente toda la política agraria peronista (Lattuada, 1986). Pero en la práctica dicho concepto podía tener variedad de consecuencias, según las necesidades económicas, políticas y sociales que se percibieran (Sowter, 2010).

---

<sup>130</sup> Al respecto ver Rapoport (2000) y, más específicamente, Rougier (2001 y 2012a).

De esta manera, la IEE se aplicaba de forma pragmática. Primero, prometiéndole la reforma agraria y “atacando” los intereses de la oligarquía terrateniente (1944-1946). Segundo, luego de las elecciones de febrero de 1946, la modificación de la estructura de la propiedad sería reemplazada por la actuación del IAPI en la redistribución del excedente agrario a favor de las actividades urbano-industriales. Tercero, en el contexto de la crisis de 1949-52, con el agotamiento de las reservas internacionales y la escasez de divisas, se aplicaría una IEE con el objetivo explícito de devolver al campo la preeminencia económica que siempre tuvo.

Pero en el discurso de la elite peronista no había contradicción entre los objetivos programáticos y pragmáticos, sino una complementación, funcional a los “ciclos” de la “revolución”, es decir, a la distinta combinación de demandas económicas, sociales y políticas. Esto explica que la utilización de cierta terminología maniquea en el discurso peronista, que implicaba la discriminación entre el capital, trabajo y actores sociales “buenos” o “malos”, no tenían una entidad absoluta, sino más bien relativa. Es decir, quienes habían sido “malos” en determinado “ciclo revolucionario” bien podían ser “buenos” en otros momentos, sobre todo luego de haber sido “resocializados” en su accionar económico a través de la participación en asociaciones profesionales reconocidas por el Estado.

Así, el núcleo programático que determinaba que todos los actores sociales debían tener un lugar bajo el sol peronista quedaba debidamente preservado y la legitimidad de la IEE era construida discursivamente apelando a la “integración” de todos los miembros de la comunidad nacional, pues todos tenían una “función” que cumplir: obreros, industriales, terratenientes, comerciantes, aún el capital extranjero. En efecto, por más que se criticara la “oligarquía terrateniente” o el “capital imperialista”, el proyecto (re)organizador de la elite peronista siempre guardaba un lugar, una posibilidad, para que actuaran en función del bien común, es decir, de manera subordinada al Estado. El discurso oficial no exigía la eliminación de ningún actor sino tan solo su relocalización dentro del modelo proyectado, lugar que podía cambiar de acuerdo a los distintos “ciclos”.

No obstante, y tal vez debido a que el “ciclo revolucionario” en el plano sociopolítico llevaba a una constante reproducción del conflicto social, la clase obrera siempre disfrutaría de un lugar privilegiado en el discurso peronista y en la “comunidad organizada” que Perón proyectaba. En este sentido, los trabajadores serían los “encargados” de dar apoyo al gobierno, legitimar su IEE y el modelo económico peronista.

#### **IV.4. El proyecto peronista y la lógica sociopolítica conflictiva**

En el contexto de la SGM, Perón tejió una estrategia política para llevar a cabo una empresa harto compleja: lograr apoyos suficientes con el objetivo de ser electo Presidente y desde allí implementar un proyecto político que buscaba resolver problemas a nivel político, social y económico, tanto en el corto plazo como en términos más estructurales. Es decir, no sólo debía atender los temas urgentes de la posguerra, sino que además procuraba establecer una nueva legitimidad sociopolítica para dar por finalizada la crisis de la hegemonía política y el modelo de desarrollo a seguir.

En esta empresa, debió transitar por un estrecho sendero, flanqueado a su derecha por la elite económica y a su izquierda por el movimiento obrero organizado. Tanto las entidades empresarias como las sindicales orientaban sus acciones teniendo como norte la preservación de su autonomía. Esto colisionó con una fuerza política que reservaba al Estado el carácter de único actor capaz de preservar y promover el bien común y que se postulaba como la única garantía para un orden socioeconómico “justo” y “nacional”<sup>131</sup>. Pero, si bien Perón buscó construir una alianza policlasista, la lógica del proceso sociopolítico en el contexto de la SGM –signado por la incertidumbre y la anomia– influyó fuertemente en el carácter obrero que terminaría teniendo el movimiento peronista.

---

<sup>131</sup> El Estado sería además la garantía de un orden moral y de un sistema de interacciones socioeconómico sustentable en el largo plazo, pues otorga racionalidad social y económica al sistema: “No todos podemos evitar que las desviaciones del interés personal degeneren en egoísmo expoliador de los derechos de los demás (...). Y aquí, en este punto que separa el bien del mal, es donde la autoridad inflexible del Estado debe acudir para enderezar las fallas de los individuos, y suplir la carencia de resortes morales que deben guiar la acción de cada cual, si se quiere que la sociedad futura sea algo más que un campo de concentración o un inmenso cementerio” (Perón, [1944] 1973: 177).

La situación de los sindicatos quedó resuelta en el preciso momento en que todo parecía perdido: luego de octubre de 1945 quedó claro que la única posibilidad de asegurar y ampliar la participación de los trabajadores en la vida económica, social y política de la nación era a través de la permanencia de Perón en el poder.

En el caso de los industriales de la UIA lo que terminó resultando indigerible fue la interpelación de legitimidad estatal, y en especial la condición estructural desde la cual se la hacía: la autonomía y prevalencia que se arrogaba frente al resto de los actores sociales. Esto chocaba con los parámetros de la legitimidad de la intervención estatal que prevalecía desde la década de 1930. Al rechazar la propuesta de Perón, afirmaban su negativa de convertirse en el engranaje de una maquinaria estatal que buscaba deliberadamente subordinarlos para articular sus intereses con la CGT.

Como se mencionó, los empresarios industriales no sólo dependían estructuralmente del Estado, sino que en el período 1945-46 comenzaron a percibirse a sí mismos en inferioridad de condiciones en sus relaciones con el Estado y en relación con su personal obrero en el interior de su empresa. Tal como precisa Campione

“no se trata ya de un desacuerdo con determinadas políticas, sino que ven a una parte del aparato estatal en un ámbito globalmente desfavorable, habitado por ‘otros’. (...) La relación con el Estado empieza a tomar un nuevo cariz, ya no se maneja un código compartido. Los dirigentes empresarios han quedado colocados en posición de *outsiders* en un espacio estatal que los dirigentes obreros empiezan a vivir como propio” (2007: 154).

A medida que el proceso sociopolítico fue entrando en terreno conflictivo, los empresarios se vieron cada vez más lejos del proceso decisorio. Jáuregui sostiene convincentemente que “el eje de los cuestionamientos empresarios al peronismo estaba colocado en que esta legislación era impuesta sin participación alguna de los dirigentes patronales y en el consiguiente refuerzo del poder de los trabajadores en las instituciones estatales y en las propias empresas” (1990: 229). Además, veían que la IEE era implementada no sólo de forma autónoma, sino bajo un discurso que establecía que cada beneficio laboral era una “conquista” de la alianza Estado-trabajadores contra los “explotadores capitalistas”.

Las actitudes de oposición hacia Perón fueron creciendo en un proceso que se retroalimentaba: IEE favorable a los trabajadores – conflictos – oposición empresaria. Los beneficios otorgados a los trabajadores, comenzaron a enajenar el apoyo patronal. No sólo porque atentaba contra la ecuación económica de las firmas o la distribución global del ingreso nacional, sino también porque ponía en jaque las relaciones de autoridad al interior de las empresas y en la sociedad en general. Y es en este punto en donde debe ponerse el foco. El hecho de que los trabajadores en la defensa de sus derechos o en reclamo de mayores beneficios pudieran apelar a una instancia externa a las relaciones dentro de la empresa, fue vivido por los empresarios como una “perdida de autoridad”. Y fue esto lo que selló su oposición a la experiencia peronista, más que los beneficios que pudieran obtener los trabajadores, igualmente calificados de “excesivos”. Así como “la adhesión al gobierno de Perón por parte de la clase obrera no puede entenderse sólo como efecto de los beneficios materiales logrados durante el Estado peronista” (Sidicaro, 1999: 161), la oposición general de los sectores empresarios no puede atribuirse a que sus ganancias se vieran seriamente amenazadas<sup>132</sup>.

La IEE fue vivida en gran medida como una intromisión ilegítima del Estado en las relaciones de autoridad al interior de las unidades productivas. En relación al período histórico previo cabe destacar como puntos de corte respecto de los parámetros de legitimidad de la IEE dos experiencias inéditas. Con respecto a los industriales, el nuevo método de negociación colectiva los enfrentaba a lo que veían como una alianza estatal-obrera, aspecto que luego verían culminar en el establecimiento de las comisiones internas. Con respecto a los empresarios rurales hubo una gran oposición al Estatuto del Perón Rural, que reguló las relaciones “naturales” entre patrones y peones. Se argumentaba que esto afectaba la disciplina de los trabajadores y con ello todo el proceso productivo se ponía en peligro,

---

<sup>132</sup> Indicativo de la preeminencia del problema sociopolítico por sobre el económico es el conflicto de 1945 a raíz del establecimiento del aguinaldo, altamente criticado por la patronal, denunciado como “inconstitucional” y atentatorio contra la economía nacional. Al respecto, Sidicaro comparó el ingreso anual promedio de los asalariados de 1945 con el de 1944 y muestra que el mismo no se modificó y que “la consecuencia efectiva del aguinaldo, en el primer año que se estipuló, fue de compensar el deterioro provocado por la inflación sobre los salarios reales” (2002: 62).

puesto que las decisiones de producción dejaban de estar centralizadas en la dirección empresaria.

En este sentido, es preciso remarcar que tales reformas no pretendían ser una “revolución socialista”, puesto que, tal como Perón mismo se encargaba de repetir, no eran más que la aplicación de muchas de las normativas que habían sido creadas antes pero que no se aplicaban. No obstante, las mismas generaron una feroz oposición en las filas empresarias. ¿Cómo debe interpretarse ello? Al respecto, resulta fundamental entender el componente “herético” que implicaba no solo la mayor participación de los trabajadores en la vida económica, social y política de la Nación (James, [1990] 2010), sino también el efecto igualmente “blasfemo” que tuvo la forma en que se aplicó la IEE y los mecanismos para hacerla efectiva. El establecimiento de tribunales de trabajo, la nueva infraestructura legal para la negociación de los convenios colectivos, la ley de asociaciones profesionales, la participación directa en organismos estatales como el CNP (y posteriormente en ministerios y en el Congreso), fueron todos enormes desafíos difíciles de aceptar como legítimos para empresarios que tradicionalmente habían gozado de gran libertad para decidir de forma discrecional sobre el proceso productivo<sup>133</sup>. En cambio, ahora estaba todo regulado y sujeto a negociaciones con sus subordinados.

Torre señala que “si bien la obra de Perón no se tradujo en una legislación de alcance general (...) entrañó un cambio radical de actitudes hacia la cuestión social (...) las reformas más modestas revestían un carácter espectacular” (1990: 90). Ciertamente la actitud de Perón “de presentar estas reformas como el inicio de la reparación, demasiado postergada, que el país debía a sus clases trabajadoras” no ayudaba a despejar los temores de los empresarios, que aparecían en el discurso oficial como agentes del capitalismo imperialista y egoístas especuladores que buscaban su propia riqueza a costillas del hambre de los trabajadores.

---

<sup>133</sup> Al respecto resulta muy interesante el estudio de Rapalo (2012) en cuanto a la historia de la Asociación del Trabajo, a través de la cual muestra el valor que la “libertad de trabajo” –entendida como la capacidad de hacer valer el poder absoluto de los empresarios en el interior de las fábricas– adquiría para la elite económica en el período que va desde principios de siglo hasta 1930.

Pero esta actitud de recelo de los empresarios no se limitó sólo a la dimensión laboral, sino que, como se dijo, la “herejía” se dio además en el campo de la IEE y cumplió un rol clave en la lógica del conflicto sociopolítico. Así, quedó conformado el triángulo de las interacciones: Estado-empresarios-trabajadores, en donde se dio una dinámica que afectaría profundamente la IEE y el modo de desarrollo finalmente resultante.

Sin duda, el eje a partir del cual circularía el sentido de las interacciones estaría determinado por el rol que desempeñaría el partido-Estado. En tanto éste definía el bien común, y determinaba incluso la parte de “razonabilidad” que podían tener el resto de los actores, todos estos debían subordinarse a su dictado y “colaborar” con la IEE. El desvío de este comportamiento sería equivalente a alzarse contra los intereses nacionales.

Otro aspecto a tener en cuenta es que, a diferencia de la década de 1930, el Estado que comenzó a operar a partir de 1946 sustentó su autonomía sobre una base mucho más sólida y estable: su legitimación democrático-electoral. Por lo tanto, gozó de una mayor capacidad para implementar sus políticas, aún a despecho de la elite económica. En este contexto, resultaría más difícil para los actores empresarios criticar al gobierno peronista, tal como lo habían hecho a comienzos de la década de 1940 con el gobierno conservador.

Ahora bien, se ha mencionado que la clave de la dinámica del triángulo de interacciones no debe buscarse tanto en las políticas en sí sino más bien en la lógica del conflicto sociopolítico. Por ello, se puede sostener que las políticas importan, pero más aún la forma en que ellas son vividas por los actores y el conflicto que se desata a partir de su implementación. En el mismo sentido, se sostiene en esta tesis que el conflicto no se puede entender exclusivamente en función de los intereses “objetivos” de los actores, sino también analizando cómo esos intereses son percibidos y mediatizados a partir de la relación con los otros, pero por sobre todas las cosas teniendo en cuenta la *posibilidad* de que los actores puedan participar, incidir o al menos expresarse sobre la IEE que los afecta. Después de todo, para ello se habían creado los consejos y comisiones mixtas, que debían

servir como espacio de comunicación e interacción entre el Estado y los actores socioeconómicos.

Es, entonces, el contexto de polarización y politización de los conflictos sociales lo que define el campo sociopolítico y lo termina partiendo en dos (Sidicaro, 1999). Los obreros no apoyaban a Perón sólo, ni principalmente, porque aumentara los salarios. Los patrones no se oponían a Perón sólo porque este atentara contra sus ganancias. Lo fundamental es que las consecuencias políticas de este conflicto y los contornos y consecuencias que alcanzó, no se pueden comprender solamente a partir de las definiciones objetivas de los intereses de las clases, sino a partir de cómo los actores definen esos intereses, cómo viven la situación y, especialmente relevante para la dinámica interactiva, qué capacidad disponen para influir sobre el proceso de toma de decisiones que los afectan.

Tanto el apoyo obrero a Perón como la (o)posición de los empresarios no se pueden separar del proceso sociopolítico conflictivo. Más aún, en tanto los actores cristalizaron sus identidades en términos de esta lógica conflictiva, la dinámica triangular de las interacciones conformará un rasgo estructural de la sociedad argentina que afectará a la IEE aún más allá del período peronista. Como se verá, en su búsqueda de apoyo político para la implementación de la IEE, la elite peronista recreará las condiciones del conflicto y el enfrentamiento que sellaban el apoyo obrero al gobierno, aún en los casos en que se tomaran medidas que podían perjudicar o no beneficiar de forma evidente a los obreros.

Hacia fines de 1945 la elite económica se volvió mayoritariamente antiperonista y la clase obrera profundamente peronista. En el medio quedó una amplia franja de empresarios industriales (grandes y pequeños, del interior y de la Capital) y rurales (mayormente productores arrendatarios agrupados en la FAA) que potencialmente podían apoyar (o no) a Perón, legitimar la IEE y el proyecto peronista de desarrollo.

Como se ha visto, el proyecto peronista se propuso la (re)organización de la sociedad: no buscaba cambiar el sistema sino adaptarlo a las nuevas circunstancias de la segunda posguerra a través del desarrollo de las

actividades industriales. No consistió en un proyecto definido de “transformación estructural”, sino en un reacomodamiento medianamente planificado de los componentes de la estructura económica<sup>134</sup>. Más allá de la retórica antioligárquica y nacionalista, que pagó ampliamente sus dividendos políticos, no se propuso la eliminación de ningún actor, sino la reubicación de los mismos dentro del sistema productivo.

La función básica de la IEE consistiría en cumplir los objetivos de este proyecto (re)organizador, básicamente reencauzando los flujos de la acumulación económica y alterando el lugar que ocupaban los distintos actores socioeconómicos en el proceso productivo, apuntando a que ninguno acumule suficiente poder estructural como para poner en cuestión el poder estatal. De ahí la importancia de concederle una “función” a cada actor socioeconómico y exigirle que no se salga del libreto, a menos que las circunstancias lo exijan y el Estado “coordine” el proceso.

En relación al debate acerca del rol “transformador estructural” del peronismo, un buen punto de partida es considerar el concepto que Perón tenía acerca de la naturaleza de la riqueza. La misma asumía un carácter fundamentalmente agropecuario, es decir, era preexistente. La economía era una máquina que, aunque necesitada de varios reajustes y readaptaciones, ya estaba en funcionamiento. Por lo tanto la tarea principal consistía en aceitar los mecanismos de interacción de los distintos engranajes a través de la colaboración y cooperación con y entre los actores socioeconómicos. Pero su funcionamiento jamás sería armónico si no era coordinado racionalmente por una instancia superior: el Estado. Perón no se veía así mismo como el propulsor de la industrialización, sino como el organizador de una fase que le tocaba vivir. Interpreta que su rol era el de coordinar la expansión general de todos los sectores económicos, en detrimento de ninguno, con el objetivo último de lograr la “felicidad del pueblo” y la “grandeza de la Patria”.

El logro de un consenso básico, de un mínimo común denominador incuestionable para todos los actores sociales, junto con la acción

---

<sup>134</sup> De ahí la apelación al “pragmatismo”, que desnudaba en gran medida la inexistencia de un cuerpo unificado de ideas como base para intervenir de manera coherente en la economía, al menos en términos teóricos (Rougier, 2012a).

organizadora y coordinadora del Estado permitirían destronar el conflicto de las relaciones sociales. Sobre esta base segura el desarrollo económico se daría de forma casi automática. Perón compartía la visión predominante de la época de que el desarrollo argentino se venía dando de acuerdo al ciclo natural de la evolución socioeconómica que tenían los países: de las estructuras más simples, basadas en la economía rural, se pasaba al predominio de la industria. Perón era hijo de su tiempo. Había crecido bajo el signo de la Argentina agroexportadora, y era por ello que interpretaba su propio rol como el de maximizador de las posibilidades dadas, de la riqueza preexistente. La reforma económica, entonces, no consistía tanto en transformar sino en organizar, reajustar, relocalizar roles y actores, distribuir la renta de forma “justa”. Algunas de estas cuestiones asumirían contornos por demás problemáticos, aspecto que sería “resuelto” por la elite peronista con la adopción de un criterio “pragmático” acerca del contenido y el alcance de lo que se puede tener por “justo” y “razonable”.

Si bien es cierto que el “modelo” de desarrollo propuesto no puede ser asimilado a los programas o planes de industrialización como los que se conocerían luego, sobre todo a partir de la década de 1960, puede decirse que la peronista, era una de las apuestas más “industrialistas” en aquellos años. En su estudio sobre la actividad del Congreso y el lugar que la política industrial tuvo en los debates de la época, Belini muestra que entre las distintas fuerzas políticas “no existía consenso en cuanto al lugar de la industria en la economía nacional” pero que, en cualquier caso, “la cuestión industrial” era mayormente un asunto “que sólo merecía la atención del Ejecutivo” (2001b: 106-107).

Perón pertenecía al grupo de militares que propugnaban la industrialización del país, aunque en base a las exigencias políticas y sociales que fue percibiendo durante la construcción de su nuevo movimiento político terminó por decidirse a favor de un proyecto más modesto de industrialización (liviana). Desde la perspectiva del propio actor esta fue una decisión sumamente racional, y si bien no alcanzó el “óptimo”, en términos de un agresivo plan de industrialización, permitió resolver los problemas derivados de los ámbitos político, social y económico en un

período de rápidos cambios<sup>135</sup>. Es importante subrayar, en discusión con aquellos autores cuya crítica se centra en que no se industrializó el país cuando existió la oportunidad, que no sólo las posibilidades prácticas de generar una industria pesada eran limitadas (por la situación internacional), sino que, visto desde la época, no había ninguna razón para descartar la estrategia basada en una industrialización liviana.

Más allá de la discusión acerca de la mejor estrategia industrial, lo cierto es que las consecuencias del modelo económico peronista tuvieron fuertes repercusiones en el plano sociopolítico. En este plano, poco importa el grado “objetivo” de “transformación estructural” que la experiencia peronista representó, sino cómo fue vivido por los actores sociales. Y es esto lo que interesa a los fines de la presente tesis. Sin duda, el proyecto peronista fue lo suficientemente herético como para obligar a los actores socioeconómicos a definirse: apoyo del movimiento obrero organizado y numerosos industriales; oposición sin fisuras de los grandes empresarios rurales (Sidicaro, 2002; Lattuada, 1986); oposición con eventuales apoyos a determinados aspectos de la IEE por parte de los productores rurales arrendatarios (Mateo y Olivera, 2004); oposición de industriales cuyos vínculos con el mercado externo era una condición de su existencia, como la industria frigorífica, textil con fibras importadas o metalúrgicos que importaban materia prima (Brennan, 1997 y 2002; Teichman, 1981).

En definitiva, si bien el peronismo en sus orígenes no buscaba establecer una industria pesada ni tenía en sus planes una revolución que transformara la estructura socioeconómica para hacer posible un proyecto de industrialización radical, era una de las fuerzas políticas con posibilidad de llegar al poder que con mayor claridad planteaba la necesidad de industrializar el país<sup>136</sup>. Y de ello hizo una bandera política que rindió frutos y le granjeó oposiciones. La clave está en que, dado el contexto de polarización y politización de los conflictos sociales (Sidicaro, 1999), el proyecto peronista y la industrialización que proponía terminó

---

<sup>135</sup> Respecto de la idea de “rapidez” y “asincronías” en la evolución del campo social, económico y político, véase Germani (1971: capítulo IX).

<sup>136</sup> Cabe recordar que dentro del Partido Radical, la facción intransigente, había aprobado la “Declaración de Avellaneda” el 4 de abril de 1945 que también daba un lugar a la industrialización, a la “justicia social” y a la independencia económica.

antagonizando la postura de actores socioeconómicos que veían en este intento una amenaza para sus intereses. Repetimos, en cuanto a la lógica sociopolítica, no importaba tanto la naturaleza de la propuesta y el contenido de la política que Perón buscaba impulsar en sí, sino la forma en que esta fue percibida y vivida por los distintos actores. Si se reconoce que la propia dinámica sociopolítica afectó la construcción del modelo económico, la forma en que dicho modelo fue implementado sin duda afectó tanto su desempeño como las posibilidades de generar un marco de interacciones estable entre los actores socioeconómicos para consolidar dicho modelo en el tiempo (legitimidad). Estos aspectos quedaron manifestados en la política de “participación” y “colaboración” de los actores socioeconómicos con el Estado.

**SEGUNDA PARTE: RESPUESTAS INSTITUCIONALES  
DEL ESTADO PERONISTA FRENTE A LOS  
CONFLICTOS DERIVADOS DEL CRECIMIENTO  
INDUSTRIAL**

## **CAPÍTULO V: La institucionalización de la cooperación económica en el gobierno de facto y la economía peronista**

En los capítulos anteriores se analizó el proceso que llevó a una división en la sociedad argentina y al surgimiento de una lógica sociopolítica bipolar. En el presente se estudiará específicamente la evolución de los OCE desde el período previo al peronismo, estableciendo las líneas de continuidad y ruptura respecto de la década de 1930 y los cambios operados en la relación entre el Estado y los actores socioeconómicos a partir del gobierno de facto de 1943. En primer lugar, se analizarán los antecedentes de la cooperación económica. Entre estos, especial atención recibirá el Consejo Nacional de Posguerra, pues a través de él la elite peronista practicó su particular *modus operandi* para la construcción de legitimidad de la IEE y el MD ISI. En segundo lugar, y como paso previo al análisis de los OCE durante el gobierno peronista (Capítulo VI), se describirá en términos generales la situación económica estructural del país en la segunda posguerra y la política económica implementada por la elite peronista una vez en el poder.

Frente a la idea comúnmente aceptada de que los consejos y comisiones fueron una “fachada”, se argumentará que los mismos cumplirían importantes funciones en cuanto a la formulación, implementación y legitimación de la IEE y el MD ISI. Si bien su actuación finalmente quedó desdibujada, ello no se entiende si no se tiene en cuenta el contexto conflictivo de las interacciones sociopolíticas generado entre fines de 1944 y las elecciones del 24 de febrero de 1946.

### **V.1. Claves de la participación de los actores sociales previo a 1946**

Frente a la crisis económica de 1930, que puso en primer plano la vulnerabilidad del modelo agroexportador, los actores socioeconómicos de peso como la SRA, la UIA y la Bolsa de Comercio, legitimaron la reorientación de la IEE en tanto la vieron indispensable para la reproducción del sistema económico y para garantizar la rentabilidad privilegiada de los

negocios de aquellos empresarios con mayor capacidad de llegar al poder<sup>137</sup>. Su discurso, tal como se puede observar por ejemplo a través de la Bolsa de Comercio, representante global de la clase capitalista argentina, apuntaba a que la IEE –considerada ante todo como una respuesta transitoria– debía “garantizar las fuentes de riqueza”, de las cuales la agropecuaria era la principal, frente a la cual debía subordinarse la creación de industrias<sup>138</sup>.

Fue en el ámbito de los canales que conectan la economía nacional con la internacional en donde se originaron las primeras intervenciones estatales que darían lugar a la creación del Estado intervencionista en estos años<sup>139</sup>, lo cual movilizó a la elite económica y sembró en su seno el germen de futuros conflictos internos. Pero estas modificaciones del papel del Estado en la economía terminaron replanteando las relaciones entre el Estado y la sociedad, aspecto que abriría debates y conflictos igualmente profundos entre los actores sociopolíticamente relevantes de la época. Así, esta década también estuvo signada por fuertes polémicas en cuanto al carácter del sistema político<sup>140</sup>.

En definitiva, estas transformaciones pusieron de relieve un problema que sería crucial en las interacciones entre el Estado y las elites socioeconómicas: el sistema institucional que canaliza las demandas societales de manera legal y legítima. En los orígenes del Estado

---

<sup>137</sup> Por ejemplo, Schvarzer menciona que en el régimen de control de cambios (que funcionó como mecanismo clave para regular en la economía regulando las importaciones) el reparto de divisas “se basaba en la subordinación a los grandes grupos locales de interés” y que “se acordaron con preferencia a quienes tenían posiciones hegemónicas” ([1996] 2000: 155). Schvarzer subraya los beneficios extraordinarios que recibieron tanto esos grupos hegemónicos como el capital británico (Tratado Roca-Runciman). De esta manera, los británicos lograron revertir en gran medida la pérdida de posiciones frente a los capitales norteamericanos.

<sup>138</sup> La IEE debe garantizar “las fuentes principales de nuestra riqueza: la agricultura y la ganadería; que las medidas de protección que se tomen para crear cualquier industria nueva, no deberían perder de vista la posición de esas dos industrias madres” (Memoria 1931-1932 p. 9 de la Bolsa de Comercio, en Sidicaro, 1988: 34).

<sup>139</sup> La primera de estas intervenciones fue la Comisión de Control de Cambios Extranjeros, en octubre de 1931.

<sup>140</sup> De esta década datan los primeros debates en torno al corporativismo. Por ejemplo, Sidicaro (1988: 36) cita a Carlos Ibarguren, conocido simpatizante fascista y asesor de la Bolsa de Comercio, quien en un discurso de aniversario de la entidad elogió el carácter “corporativo” de ésta y sostuvo la necesidad de “procurar la transformación de la estructura político-económica (...) de modo que las fuerzas vivas de la Nación, de la que esta Bolsa es un fiel reflejo, solidarizadas en grandes corporaciones patronales y obreras, integren el Estado y tengan en él la legítima participación que les corresponde, suprimiéndose así la perniciosa lucha de clases sociales y la estéril riña de banderías políticas”.

interventor, y en tanto que este surgió para readecuar la economía nacional a la nueva realidad internacional, no hubieron grandes conflictos<sup>141</sup>.

Es interesante destacar que en los primeros años la elite económica aplicaba un criterio “pragmático” y no tenía mayores consideraciones por la legalidad de las medidas tomadas. En la memoria 1933-34 la Bolsa de Comercio se manifestaba que aunque la IEE “pueda vulnerar la libertad de comercio, consagrado principio de la Constitución (...) hay que ensayar nuevos sistemas y procedimientos que aunque no se encuadran dentro del marco legal, sirvan para contrarrestar, como disposiciones de emergencia, los efectos funestos de esos fenómenos que han originado la profunda crisis que sufrimos” (p. 30, en Sidicaro, 1988: 34).

Como se mostró en el Capítulo III, a fines de esa década, y en la medida en que la ampliación de la esfera estatal suscitó conflictos con estos actores, el problema de la representación de intereses frente al Estado adquirió un particular relieve, lo que quedó claro a raíz de la disputa por el problema de la brecha fiscal en el contexto de la SGM y el intento del gobierno de Castillo por aumentar la presión impositiva a los sectores de mayores recursos.

En el preciso momento en que la disputa amenazaba con salirse de sus cauces, y las elites socioeconómicas y el gobierno conservador se disponían a retomar los canales de diálogo, un hecho imprevisto, ajeno a la lógica política predominante, irrumpió: el golpe de Estado del 4 de junio. De forma casi inmediata, el gobierno militar puso en marcha una estrategia que le permitiese lograr el apoyo de “las fuerzas vivas”, para lo cual satisfizo uno de sus reclamos más básicos: su participación en el Estado<sup>142</sup>.

---

<sup>141</sup> Claro que en ese proceso se beneficiaron privilegiadamente a los grupos económicos locales y al capital británico. En la historiografía existe un debate respecto del grado de acuerdo y conflicto entre los actores agropecuario-exportadores e industriales, en especial a raíz de los privilegios que el Tratado Roca-Runciman supuso para la elite terrateniente ganadera (su fracción invernadora); pero puede decirse que estos conflictos lograron estabilizarse luego de que el Estado también asegurara protección a los grupos industriales. Al respecto, ver Murmis y Portantiero ([1971] 2004), Jáuregui (2004b), Jorge (1971), Llach (1972) y Schvarzer ([1996] 2000).

<sup>142</sup> El interés por encontrar canales de comunicación y participación directa efectiva en las decisiones estatales formaba parte de los reclamos periódicos de las entidades empresariales, en especial de las industriales. En marzo de 1943 Colombo, en una nota dirigida al presidente Castillo en donde lo informaba acerca de la realización de un

Desde las iniciales incertidumbres que signaron los comienzos del gobierno militar, las relaciones con el poder económico fueron mejorando, en parte producto de haber dado lugar a la demanda de participación. Ello se puede ver especialmente en los empresarios industriales, en donde la UIA llegó a participar en cerca de 38 organismos gubernamentales (Jáuregui, 2002: 208). Pero la lógica que presidió la dinámica de estos organismos fue diferente a la que había imperado hasta junio de 1943. Tal como destacan Berrotarán (2003), Campione (2007) y Jáuregui (2004b) la diferencia se encuentra en la mayor presencia de funcionarios estatales y el rol acotadamente asesor de los privados, lo cual era una muestra cabal de la emergente autonomía estatal.

No obstante, la institucionalización de esta participación tuvo un rol importante en algunos de los aspectos que hacen a la calidad de la IEE<sup>143</sup> en el contexto de la SGM. En efecto, las políticas económicas desplegadas durante la primera mitad del gobierno militar gozaron de un alto consenso con el poder económico en tanto que lograron abordar algunas de las problemáticas que más inquietaban a los empresarios (Berrotarán y Villarruel, 1995; Berrotarán, 2003).

En función de los episodios conflictivos recientes entre la elite económica y el gobierno de Castillo, y habida cuenta de las necesidades políticas del nuevo gobierno, el flamante ministro de Hacienda, Jorge A. Santamarina<sup>144</sup>, buscaría un acercamiento procurando crear un mejor clima a través de la participación de los empresarios en la administración. En un discurso pronunciado en la Bolsa de Comercio de Buenos Aires el 30 de junio, Santamarina reveló que “dos son los grandes problemas que se desea poner a consideración de las fuerzas activas interpretando las

---

“Congreso Permanente sobre Problemas de Posguerra”, reclamó la “colaboración” con los poderes públicos “en forma prácticamente constructiva” (*Argentina Fabril*, año LVI, n° 891, p. 3). Asimismo, en abril del mismo año la UIA y la Bolsa de Comercio solicitaron el nombramiento de una comisión representativa de la UIA, la Bolsa y la SRA dentro de la Comisión Especial de Control y Abastecimiento para “colaborar” con el Poder Ejecutivo, “participar” y hacer “llegar su opinión” en “las resoluciones que se dicten en el futuro”, afirmando que “las entidades que firman este petitorio (...) reiteran una vez más su anhelo de colaboración amplia y decidida con el Superior gobierno” (*Argentina Fabril*, año LVI, n° 892, p. 18).

<sup>143</sup> Ver Capítulo II.4.

<sup>144</sup> Ver biografía de Santamarina en Capítulo III.2.

preocupaciones que se han hecho llegar insistentemente en los últimos años a las esferas gubernativas. El primero se refiere a la creciente intervención del Estado en la actividad económica y el segundo al desequilibrio también creciente de las finanzas del país” (*Las finanzas nacionales...*, 1943: 5).

En ambas cuestiones el gobierno buscaría involucrar al poder económico en la administración. Frente al problema de financiamiento, y subrayando que “no se pueden” reducir los gastos militares y descartando la reducción del empleo público, que no solucionaría la raíz del problema; pidió la colaboración empresaria para determinar “en qué medida podrán introducirse las economías necesarias para atenuar el déficit” (ídem, p. 18). La idea era abrir el Estado para que “las fuerzas vivas” pudiesen “ver directamente los hechos y (se formen) una opinión adecuada para formular al gobierno las recomendaciones pertinentes” (ídem, p. 18).

A la semana siguiente, el 6 de julio, se puso en marcha este plan y se creó la Comisión Honoraria Asesora del gobierno Nacional para el Estudio de los Problemas Financieros, la cual estaría “integrada por los representantes de las fuerzas activas de la economía nacional”<sup>145</sup>. Con esta iniciativa se buscaba no sólo mejorar la comunicación y la relación con los representantes del poder económico, sino además obtener información como insumo para una IEE más eficiente y efectiva, al menos en el terreno financiero-fiscal. No obstante, la lógica de la participación, todavía reproducía la del período previo, en tanto que eran los propios actores los que indicaban al Estado la rectitud de su accionar. La revista de la UIA publicó un artículo de *La Nación* donde afirmaba que:

“(la) comisión asesora de las finanzas nacionales (...) es el primer instrumento de colaboración de las fuerzas activas en que venía empeñándose la acción ministerial” y que más allá de “todos los prejuicios que se tiene sobre los empresarios (...) los hombres prácticos, los que tienen experiencia de los negocios mercantiles, industriales, de la ciudad y del campo (...) estarán en condiciones de indicar dónde la acción oficial es innecesaria y dónde significa una traba dañosa. (...) Llevarán la voz viva de la economía sobre las consecuencias del exceso monetario y el exceso de poder de compra. Introducirán, sobre todo, nociones menos rutinarias y más

---

<sup>145</sup> Bolsa de Comercio, SRA, UIA, Centro de Consignatarios de Bienes del País, Asociación de Propietarios de Bienes Raíces, Confederación de Asociaciones Rurales de Buenos Aires y la Pampa (CARBAP), Cámara Argentina de Comercio y Confederación Argentina del Comercio, la Industria y la Producción (CACIP), (art. 1).

libres de prejuicios” (*Revista Argentina Fabril*, año LVI, n° 895, julio 1943, p. 6).

En noviembre el informe fue elevado a las autoridades. En el dictamen, la Comisión Asesora elogió al gobierno que “por primera vez en la historia financiera de la Nación llama a los representantes de las fuerzas económicas a colaborar en sus tareas específicas”. Sin embargo, también adelantaron sus principales temores frente a la creciente autonomía estatal:

“(el problema) que deriva del excesivo intervencionismo del Estado y el que surge del creciente desequilibrio de las finanzas, el último es el que en opinión de esta comisión, requiere más urgente e imperiosa solución, sin que ello implique subestimar la importancia que tiene, desde ahora y para el futuro el desarmar en gran parte la maquinaria que, con un excesivo y a veces erróneo concepto de estatismo, perturba el ritmo y el volumen de las actividades productoras, y es factor, a la vez, del crecimiento inmoderado de los gastos público” (*Revista Argentina Fabril*, año LVII, n° 902, febrero 1944).

Su propuesta coincidió en gran medida con la que el Estado había querido implementar, aunque ahora veían como más legítima su intervención: abogaron por la modificación de tasas y alícuotas en los impuestos. Las mismas fueron aprobadas por el Ejecutivo, con la consiguiente modificación en el Impuesto a los Réditos (Jáuregui, 2000: 208). Pero este sería tan sólo el primero de tantos otros pasos que en esta lógica de incorporar los actores empresarios al Estado llevaría al gobierno militar a abrir cada vez más espacios de participación.

En diciembre de 1943 se creó dentro de la Dirección General de Industrias del Ministerio de Agricultura, una Comisión Consultiva integrada en su mayor parte con miembros del consejo directivo de la UIA<sup>146</sup>, pero cuya presidencia quedaba a cargo del director General de Industrias, Tte. Cnel. Mariano Abarca. En su inauguración, el ministro de Agricultura, Gral. Diego I. Mason, expresó que la Comisión tenía el fin de “acercarse a la realidad de la industria nacional” y que sus funciones “al establecer un contacto directo entre la acción privada y la de gobierno, habrán de ser sumamente útiles; más si se considera que el gobierno, habrá de escuchar su opinión antes de tomar medidas que tengan relación con la economía manufacturera”. Además, señaló ante la UIA que la reorganización del Ministerio de Agricultura y la creación de la Dirección se enmarcaban en

---

<sup>146</sup> El mismo estaba formado por: Torcuato Di Tella, Roberto Llauro, Francisco Prati, Vicente Stáble, Laurencio Adot Andía y César Tognofni.

los grandes objetivos del gobierno, que “se propone marcar los rumbos a la industrialización del país, no sólo en la emergencia, sino en carácter permanente” (*Revista Argentina Fabril*, año LVII, n° 901, enero 1944).

Las autoridades militares planteaban una reorientación industrial del modelo de desarrollo, a la vez que buscaban sumar a los empresarios, algo que, al menos en parte, pensaban lograr dando lugar a uno de sus reclamos más persistentes: la participación. En efecto, el presidente de la UIA, Luis Colombo, sostenía que el “Congreso Permanente sobre los Problemas Económicos y Sociales de Postguerra”<sup>147</sup>, formado por las principales entidades patronales, buscaba, entre otros aspectos, “poder planear y sugerir disposiciones (...), de manera que no nos sorprendan actos o resoluciones que nos obliguen a adoptar medidas precipitadas, que nunca son de resultados satisfactorios” (*Revista Argentina Fabril*, año LVI, n° 897, sept. 1943, p. 6).

La participación de las entidades patronales quedaría garantizada a través de subcomisiones consultivas o consejos dentro de las reparticiones del área económica. Las entidades representadas sumaban una gran cantidad y heterogeneidad, habida cuenta de la diversidad de intereses ligados a los flujos de importación y exportación. No había un criterio uniforme para su conformación, por lo que podían participar tanto entidades nacionales como locales, empresarias, cámaras nacionales y extranjeras, económicas y de universidades. Así fue el caso del Consejo Nacional de Racionamiento, que creado en abril de 1944, estableció algunos de los lineamientos que tendría la IEE en cuanto regular las importaciones, clave para la industrialización<sup>148</sup>.

---

<sup>147</sup> Como se mencionó, este Congreso liderado por la UIA había sido proyectado en febrero de 1943. En aquella nota de Colombo dirigida a Castillo, se informaba que se realizará “en la primera semana del mes de abril próximo, una conferencia, de la que participarán los presidentes de las principales entidades del país (...) para planear la constitución de un congreso permanente donde debatirán trascendentales cuestiones para el futuro de la Nación (...) y para *colaborar con los poderes públicos en forma prácticamente constructiva* (...)”. La revista de la UIA informa sobre una fuerte adhesión, entre las más significativas: SRA, Bolsa de Comercio de Buenos Aires, la Asociación del Trabajo (?), asociaciones patronales del interior, Bolsa de Cereales (*Argentina Fabril*, Año LVI, N1 891, marzo 1943, p. 3).

<sup>148</sup> El Consejo contó con representantes de organismos del Estado, de las FFAA, la UIA, el Centro de Ingenieros, Centro de Importadores, SRA, Bolsa de Comercio de Buenos Aires y de Mendoza, facultades de Ciencias Exactas y Económicas, Corporación de Transportes de

También en abril se creó el Banco de Crédito Industrial Argentino (BCI), logrando el fuerte apoyo de la UIA por cumplir uno de los más grandes “anhelos” de la entidad. No sólo su presidente, Ernesto Herbín, fue un miembro destacado de la UIA, sino que de los 10 vocales que componían su directorio, tres eran de la UIA (Raúl Lamuraglia, Aquiles Merlini y Miguel Miranda). En una nota dirigida al presidente Farrell, la revista de la entidad dijo que la creación del BCI impresionó favorablemente a la industria no sólo “por sus concepciones técnicas” sino también “por su composición”, ya que puso “en sus resortes administrativos la mano experta y el espíritu comprensivo y sagaz de genuinos industriales, concedores auténticos de los verdaderos problemas planteados por las necesidades del crédito bien discriminado” (*Argentina Fabril*, LVII, N° 904, abril 1944, p. 12).

En tanto que persistía el consenso del período previo, principalmente entre las autoridades militares y los empresarios de la UIA, acerca de que el estímulo de las actividades industriales iba de la mano con una mayor participación de aquellos actores que detentaban la praxis de la actividad económica fabril, se juzgaba necesario a esa altura dar una mayor institucionalización al rol consultivo de los privados dentro del Estado. Un paso trascendente en este sentido fue la creación del Consejo Superior de Industria y Comercio el 21 de abril de 1945 (decreto n° 8823/45), cuyo Presidente sería el propio Secretario de dicha repartición, Gral. Julio Checchi. En los considerandos quedó de manifiesto que se consideraba la necesidad de contar con el asesoramiento de “las entidades representativas de la economía industrial y comercial del país, en procura del máximo de responsabilidad y acerto en las medidas de gobierno que puedan afectar los intereses de dicha economía”, y que si bien la opinión de los privados se requería habitualmente, ahora se juzgaba crucial comenzar a “crear el

---

la Ciudad de Buenos Aires, Asociaciones de Empresarios del Transporte Automotor, Automóvil Club Argentino, Cámara Británica de Comercio, Cámara Norteamericana de Comercio, Banco Provincia de Buenos Aires, etc. Creado por el decreto n° 6855/44, se proponía centralizar y “resolver en forma integral el problema de racionamiento de materias primas y efectos industrializados en todo el país”, algo que estaba relacionado no sólo con el problema de la defensa nacional, sino también con la “fiscalización” del crecimiento industrial (nótese que no se dice “dirección” u “orientación”) y el problema de la inflación, suscitado a raíz de “la formación ilegal de ‘stocks’ de materias primas o elementos industrializados con fines de especulación”.

vínculo orgánico que sistematice y otorgue la trascendencia que le corresponde a esa función consultiva, dentro de la organización de los servicios del Estado” (*Boletín de la Secretaría de Industria y Comercio*; abr.-may, año 1, n° 7/8, p. 469-476).

La importancia clave que se le otorgaba al Consejo Superior de Industria y Comercio quedó expresada en la creación de una Comisión de Coordinación Permanente, de carácter consultivo, donde participarían una gran cantidad de entidades<sup>149</sup>. Creada por el mismo decreto y funcionando en el seno de la Secretaría de Industria y Comercio, la Comisión tendría la capacidad de “sugerir iniciativas y proponer las revisiones que considere necesarias en las medidas de gobierno” (ídem).

Si bien las autoridades a cargo de estos organismos serían designados por el Secretario de Industria y Comercio, ello no quitaba el hecho de que las principales fuerzas económicas del país contaban con un instrumento tanto para expresar sus demandas como para obtener información directa y promover proyectos propios. Con ello se buscaba reemplazar posibles modalidades de interacción público-privados conflictivas por formas más institucionalizadas de colaboración y participación. En el discurso de su sesión inaugural, el Gral. Checchi confirmó la vigencia que tenía para la corporación militar esta estrategia que buscaba “hacer posible la correcta convivencia, alejando las luchas económicas”:

“Dentro del cuadro general económico-social, que atiende el Consejo Nacional de Postguerra; la Secretaría de Industria y Comercio procura cumplir su misión, en el trabajo de las Subcomisiones y en las Sesiones Plenarias, aportando el resultado de un análisis técnico debidamente profundizado. Sus opiniones en los asuntos primordiales, se generarán en este Consejo Superior de Industria y Comercio; como una síntesis de lo actuado en cada una de sus ramas especializadas y en procura de un conveniente equilibrio entre las fuerzas creadoras de la producción y las fuerzas abastecedoras del comercio, para que a su vez puedan ellas estar a tono con las necesidades de la hora, en lo que respecta al standard de vida, a la valorización del trabajo personal y a la previsión social” (*Revista de la UIA*, año LVIII, n° 918, junio 1945, p. 4).

---

<sup>149</sup> La misma estaría conformada por un representante de cada entidad: UIA, SRA, Bolsa de Buenos Aires, Bolsa de Rosario, Cámara de Exportadores, Cámara de Importadores, Concentración de Entidades pro Comercio Independiente, Confederaciones Rurales Argentinas, Cámara Argentina de Comercio, CACIP, Unión de Mayoristas, Asociación de Cooperativas Argentinas, Bolsa de Mendoza, Cámara de Industrias y Comercio con sucursales.

En la misma sesión, se generó un interesante contrapunto entre los representantes empresarios. En representación de la UIA (aunque también era funcionario del gobierno: presidente del BCI), Ernesto Herbín<sup>150</sup>, expresó su “satisfacción (por la) creación de esta Comisión de Coordinación Permanente de la Secretaría de Industria y Comercio” y subrayó que “una franca oportunidad de colaboración les ha sido ofrecida, y yo deseo manifestar que sabrán hacer uso honorable y eficaz en esa oportunidad” (*Revista de la UIA*, año LVIII, n° 918, junio 1945, p. 5)<sup>151</sup>.

En contraste, el representante de una organización más ligada a los intereses agroexportadores (la Cámara de Exportadores de la República Argentina), Ovidio Giménez, subrayó otro aspecto, relacionado con la posibilidad de incidir en forma más efectiva en la IEE: “en adelante, el estudio y la elaboración de toda medida de gobierno (...) contará con el concurso y responsabilidad de sus entidades representativas”. Pero al mismo tiempo reclamó que “la intervención del Estado, requerida como excepcional en el campo económico privado, sólo pudo obedecer a las causas no menos excepcionales que las provocaron, pero en ninguna forma constituyen principios sanos e inmutables, que resultarían atentatorios para la prosperidad general. Es necesario volver al libre juego de las fuerzas productivas, es menester dar la necesaria libertad a la actividad privada, de cuya iniciativa se nutren las naciones (...). (El Estado) ha de ser vigilante y guardián, regulador y de fomento, pero nunca competidor privilegiado” (ídem, p. 6).

## **V.2. Los consejos económicos, la construcción estatal y la calidad de la IEE**

Como se mostró, la generación de espacios dentro del Estado para canalizar la participación de los actores empresariales estaba relacionada con algunas de las necesidades básicas del gobierno militar: minimizar la

---

<sup>150</sup> Ernesto L. Herbin fue Secretario, Vicepresidente de la UIA, y Presidente del BCI en 1944. Su padre, Luis, fue, junto con su hermano Leopoldo, uno de los fundadores de Herbin S.A. Industrial y Comercial creada en 1881, filial de una fábrica de tejidos en Troyes, Champagne, Francia, fundada en 1785.

<sup>151</sup> Nótese en este actor el uso de la tercera persona, a pesar de que es convocado a hablar en tanto representante patronal. Ello es un reflejo de su doble condición de representante patronal y funcionario de gobierno.

conflictividad generada por la implementación de la IEE y bajar la incertidumbre en el sector privado, contar con el apoyo sociopolítico de los empresarios, construir un diagnóstico adecuado acerca de los principales problemas económicos y diseñar políticas para resolverlos. Así, se consideraba que la experiencia práctica de los agentes económicos podía ser un aporte valioso para construir la política económica. Sin embargo, estas cuestiones, que apuntaban a (re)construir la legitimidad de la IEE, tenían lugar bajo una dinámica sustancialmente distinta a la que había imperado hasta entonces y cuyo núcleo fue la nueva pretensión de autonomía del poder estatal por parte de la elite militar.

Es importante subrayar que el problema de la participación privada era tan solo uno de los aspectos que atañían a la creación de estos espacios, que asumieron la forma de “consejos”. Al mismo tiempo, los mismos buscaban dar respuesta al problema de la toma de decisiones racionales y centralizadas, es decir a la lógica de construcción del poder estatal (Berrotarán, 2003; Stawski, 2012a). En este punto, conviene hacer una breve digresión a fin de profundizar el significado que estas instituciones tuvieron para luego, estudiar la más importante de ellas en este período: el Consejo Nacional de Posguerra (CNP).

Si bien ya se contaban con experiencias puntuales desde el siglo XIX, como por ejemplo el Consejo Superior del Trabajo en Francia en 1894, no fue sino hasta la Primera Guerra Mundial que surgió la necesidad de abordar los problemas económicos en base a propuestas consensuadas y con la participación de los distintos sectores afectados<sup>152</sup>. Este aspecto de “democratización” de la vida económica, que incluía la participación de empresarios y trabajadores en la cocina de la política económica, se combinaba con la necesidad de generar una “estructura más orgánica” en el funcionamiento del Estado en el área económica (Stawski, 2012a)<sup>153</sup>.

---

<sup>152</sup> Los antecedentes que se mencionan a continuación han sido contruidos especialmente a partir de los aportes de Stawski (2012a: 74-94) –cuya tesis doctoral trata sobre el Consejo Económico Nacional peronista, aunque enfocándose en otro aspecto: en el proceso de construcción estatal en el área económica– y Silberstein (1943).

<sup>153</sup> Entre las experiencias más destacadas cabe mencionar la de 1918 en Francia, cuando la Confederación General de Trabajadores auspició la creación de un Consejo Económico del Trabajo, inaugurado el 8 de enero de 1920. Hacia enero de 1925 se creó un Consejo

Este autor señala que en la Argentina los primeros proyectos fueron en paralelo con la situación europea y se trataron de iniciativas de legisladores individuales que no tuvieron el apoyo necesario para ser convertidas en ley: “casi ningún proyecto tuvo despacho y la mayoría ni siquiera fue discutido por alguna comisión de la Cámara legislativa” (2012: 84). La primera propuesta data del 10 de septiembre de 1912 y corresponde al diputado conservador Saavedra Lamas para la creación de un “Consejo Nacional de Agricultura, Industria y Comercio” anexo al Ministerio de Agricultura. Estaría constituido por funcionarios de Agricultura y representantes de la industria, del agro, del comercio, de centros y asociaciones industriales o bancarias, todos ellos designados por el Poder Ejecutivo. También preveía la posibilidad de presentar proyectos de ley y medidas administrativas para el desarrollo económico.

En diciembre de 1920 el diputado socialista del Valle Iberlucea propuso crear un Consejo Económico del Trabajo que, en base a una inédita autonomía, llevaría a cabo una especie de revolución administrada: socializar las grandes empresas, impulsar las industrias y darle un fuerte dinamismo a las empresas estatales. En el mismo sentido, al año siguiente, los diputados radicales por la provincia de Santa Fe, Isaac Francioni y Julio Cardarelli, presentaron un proyecto de ley para la creación de una Junta de Economía Nacional que aplicaría un fuerte intervencionismo estatal.

Por último, en otro contexto, otro diputado radical, Carlos M. Noel, presentó en mayo de 1938 un proyecto para la creación de un Consejo Económico Nacional. En virtud de la experiencia de las Juntas Reguladoras de esa década, el diputado elaboró un proyecto en donde se buscaba racionalizar la IEE y habilitar la participación democrática de los distintos sectores, incluidos los trabajadores. Para ello, preveía la creación de una Comisión integrada por ministros (Agricultura, Hacienda y Obras Públicas), seis senadores, doce diputados y ochenta y siete representantes distribuidos

---

Económico Nacional, compuesto por 141 miembros con representantes de la agricultura, la industria, el consumo y el trabajo. Pero fue recién hacia 1936 que se organizó su funcionamiento. Por su parte, Alemania tuvo el primer ensayo de Consejo Económico y Social en 1919, y en 1920 creó el Consejo Económico Provisional del Reich, disuelto en 1933. Italia en 1947 creó el Consejo Nacional de la Economía y el Trabajo y Brasil en 1946 diseñó un Consejo Nacional de Economía (Stawski, 2012a).

de forma pareja entre las diversas profesiones o gremios de empleadores y de trabajadores intelectuales y manuales. Para Noel, este Consejo cumpliría un importante rol programático en términos de ajustar el modelo de desarrollo, aunque no fuera planteado en estos términos. Se proyectaba una intervención decidida en el área laboral, industrial, agropecuaria y comercial, pretendiendo de esa manera no sólo minimizar el conflicto de clases sino también “regular y coordinar toda la producción y la distribución de la riqueza en la Argentina” (Stawski, 2012a: 87).

En base a esta breve reseña puede señalarse que la lógica bajo la cual operaban los Consejos se presentaba en dos niveles: 1) Una lógica horizontal a nivel estatal que buscaba resolver problemas técnico-operativos en cuanto a la coordinación de las distintas áreas públicas que se ocupaban de los asuntos económicos. En este sentido, debe tenerse en cuenta que la creación de organismos públicos con injerencia en lo económico en la década de 1930 estuvo supeditada a un criterio pragmático que buscaba resolver problemas a medida que estos se presentasen, sin mayores intenciones en cuanto a proyectar un criterio distinto con el cual intervenir en el área económica o generar transformaciones estructurales.

2) Una lógica vertical que conectaba al Estado con los actores socioeconómicos en la cual se buscaba generar consenso en la aplicación de la IEE a través de espacios de participación privada. Ello permitía a su vez lograr distintos propósitos analíticamente discernibles: a) construir una IEE con mayor calidad en la medida que se consideraba que la participación de los agentes que detentan la experiencia económica podía ser beneficiosa, tanto para la generación de diagnósticos como para asesorar en cuanto a las soluciones; b) establecer canales de comunicación con los agentes económicos a la vez que reducir el nivel de incertidumbre y minimizar posibles conflictos público-privados; c) construir apoyo sociopolítico en cuanto a la aplicación de la IEE en general y en cuanto al gobierno de turno en particular.

Como se mencionó en el Capítulo III, a partir del golpe militar de 1943 se impuso una lógica distinta a la dinámica de intervención estatal, que fue proyectada con una decidida pretensión de autonomía, lo cual repercutió

en las formas que asumieron las interacciones entre los distintos funcionarios-militares y los actores socioeconómicos. En este sentido, si la creación de secretarías con rango de ministerio, dada la imposibilidad constitucional de crear nuevos, fue la fórmula bajo la cual se amplió la esfera estatal (Berrotarán, 2003; Campione, 1996 y 2007), la disposición de consejos responderían a una lógica distinta, que combinaba necesidades técnicas y sociopolíticas.

En efecto, la pretensión de autonomía estatal de las autoridades militares, sumada a la necesidad de implementar una política económica efectiva (que resolviese “los problemas nacionales”) y minimizar el conflicto sociopolítico con (y entre) los actores socioeconómicos, en el contexto de una coyuntura que se prefiguraba como crucial a ojos de los contemporáneos; hizo que la construcción de legitimidad de la IEE asumiese un carácter sustantivo y estratégico. Es decir, la formulación e implementación de una IEE que por primera vez comenzaba a proyectar lineamientos de más largo plazo en cuanto a reorientar el modelo de desarrollo en términos industriales, necesitaba de forma estructural y sustantiva del diseño de espacios para generar legitimidad en la IEE. Esta sería, desde la perspectiva de esta tesis, una de las principales funciones de los consejos y comisiones asesoras, que fueron una práctica casi rutinaria en el proceso de creación de organismos estatales durante el gobierno militar.

#### *V.2.1. El Consejo Nacional de Posguerra y la difícil construcción del consenso*

Sin duda, el Consejo Nacional de Posguerra (CNP) fue el más importante de los consejos creados en este período<sup>154</sup>. El mismo no se limitó a la participación empresaria en el Estado, sino que fue parte de un proyecto más vasto en donde se cruzaba la lógica de construcción estatal con las necesidades políticas de un movimiento nuevo, por lo que su experiencia no puede ser analizada en términos de su eficacia técnica sino también en

---

<sup>154</sup> Berrotarán hace una lista de los consejos creados y subraya la centralidad de los mismos en la lógica de construcción estatal: Consejo de Racionamiento (18 de marzo de 1944), Previsión Social (25 de abril de 1944), Estadística y Censos (31 de mayo de 1944), vivienda (5 de agosto de 1944), Consejo Nacional de Posguerra (25 de agosto de 1944), Consejo Nacional de Agricultura y Ganadería (17 de marzo de 1945), Consejo Superior de Industria y Comercio (21 de abril de 1945), Tierras (17 de mayo de 1945).

relación a la dinámica del conflicto sociopolítico. Si bien su propósito fue el de generar “un espacio propicio para la producción de sentidos societales compartidos y alcanzar el consenso en torno del rumbo económico y social” (Berrotarán, 2003: 45), su accionar quedó inmerso en la lógica de polarización y politización de los conflictos sociales analizada en el Capítulo III.

Desde la perspectiva de esta tesis, el CNP resulta un excelente caso de estudio porque permite observar las interacciones entre la construcción político-estatal, su relación con el conflicto sociopolítico, la forma en que operaron los actores y las posiciones de todos ellos en relación a la IEE y al MD. El CNP es comúnmente señalado como el primer intento orgánico de planificación en el país y el primer foro de tan alto nivel en donde se convocó la participación de empresarios y trabajadores para consensuar el rumbo a tomar en la posguerra. Pero además, desde este organismo Perón fue creando las bases orgánicas de su futuro gobierno y la construcción de su poder personal<sup>155</sup>. Asimismo, el CNP, cumpliría un papel primordial en la generación y recopilación de información que luego sería crucial para la estrategia político-electoral de Perón y para la formulación del Primer Plan Quinquenal.

En la coyuntura de la SGM dos grandes problemas eran los que inquietaban tanto al sector militar como a industriales: la continuidad de las condiciones para el crecimiento industrial y la cuestión social relacionada con la posible desocupación. Esta coincidencia generó una base sólida sobre la cual se podría construir una IEE con altos niveles de legitimidad.

Más allá de los resquemores que comenzaba a despertar la política social aplicada por la elite peronista –ésta todavía en formación– y la forma de llevarla a cabo<sup>156</sup>, la creación del CNP colmó las expectativas de la UIA. “Esta casa ha visto con viva simpatía la creación del Consejo Nacional de Posguerra, instituido por el Superior gobierno de la Nación, inspirado en el

---

<sup>155</sup> Para tener una idea del poder de dicho organismo en el seno del gobierno militar basta leer el artículo 8 del decreto de su creación (n° 23.847), el cual estipulaba que “la falta de colaboración decidida por parte de funcionarios o empleados públicos, ante requerimientos del presidente del CNP, será considerada falta grave y podrá dar lugar a la aplicación de sanciones que se graduarán desde el apercibimiento hasta la exoneración”.

<sup>156</sup> Ver Capítulo III.2.2.

loable propósito de ajustar nuestra economía, política y conducta, a la transición, liquidación y desenlace de la guerra” (*Argentina Fabril*, año LVI, N° 900, diciembre 1944, p. 5).

En términos organizativos, la cabeza del CNP era el Vicepresidente Perón, quien detentaba su Presidencia y era el *alma mater* político del organismo. José Figuerola, Consejero Técnico de la Vicepresidencia, ocupaba el cargo más ejecutivo, la Secretaría General. Las dos Vicepresidencias estaban a cargo de los Secretarios de Trabajo y Previsión (Cnel. Perón), Industria y Comercio (Gral. Checchi). Además había una Comisión Permanente conformada por las dos Vicepresidencias y los Subsecretarios de Relaciones Exteriores, Agricultura, Hacienda y Obras Públicas. En el seno de este nuevo organismo convergían tres grupos: miembros militares, ya sea del Ejército o de la Marina; un grupo de técnicos, discípulos de Alejandro Bunge y agrupados en torno a la Revista de Economía Argentina (REA); y grupos de la burocracia estatal liderados por José Figuerola, que también estaba ligado al grupo anterior (Berrotarán, 2003; Gómez y Tchordonkian, 2010; Stawski, 2012a).

El organismo respondía a los criterios del proyecto peronista, en donde el Estado adquiriría un rol central en tanto arbitraba y organizaba la sociedad y la economía. Dentro de la concepción peronista, debían tomarse soluciones óptimas con el objetivo de resolver los problemas, más allá de la resistencia de otros actores. A tal fin, el Estado era la maquinaria adecuada. En su inauguración el 6 de septiembre Perón sostuvo:

“Todos mis afanes han tendido a la estructuración, cada vez más completa y ajustada, de organismos capaces y potentes; y al mejor funcionamiento de mecanismos suficientemente afinados para que estén constantemente en condiciones de cumplir su finalidad, *con la menor resistencia posible*” (Perón, [1944] 1973: 174, subrayado propio).

De la misma forma, en los considerandos de su decreto de creación (decreto n° 23.847 del 25 de agosto de 1944) se fundamentó la necesidad de proveer “soluciones aplicables a las necesidades apremiantes de posguerra a fin de que el Estado, sin alterar los principios de la libertad económica, tanto para los productores como para los consumidores, estimule la producción utilizando toda la mano de obra disponible”.

En cuanto al rol que cumpliría la participación de los actores socioeconómicos, el mismo era reconocido pero estaba delimitado por el propio Estado y sería de naturaleza consultiva. Es decir, la participación asumía el carácter de insumo de la política determinada por el Estado. Así, Perón proponía actuar “con un criterio ordenador, que asistido de los adecuados resortes consultivos, determine los principios fundamentales de carácter económico y social, determine los principios fundamentales de carácter económico y social, y adopte las medidas que desde este momento deban aplicarse (...)” (Perón, [1944] 1973: 176).

Las instancias en que se preveía la participación estaban determinadas por el mismo Estado a través de un proceso en donde se recopilaba información acerca del estado de situación social, económica y política. Así, el CNP decretó la conformación de una Subcomisión Especial “encargada de preparar y realizar una encuesta con objeto de conocer las necesidades de la industria, de la agricultura y del transporte, en orden a la reposición y ampliación de máquinas, útiles, vehículos, implementos y stocks, en el quinquenio inmediato posterior a la terminación de la actual guerra mundial” (decreto n° 28.939 del 25 de octubre de 1944). Si bien este tipo de iniciativas tenían por fin suplir falta de información técnica que el Estado arrastraba desde hacía décadas, como Perón se encargaba recurrentemente de denunciar, la misma también permitía disponer de instrumentos para construir una IEE ajustada a las demandas de los sectores empresarios<sup>157</sup>.

De forma más institucionalizada, se preveía la participación de un amplio rango de actores para pensar tanto los principales problemas a resolver como los objetivos a alcanzar. Sin embargo, es importante reconocer, tal como subraya Berrotarán (2003), que en el CNP los individuos llamados a participar lo hacían en términos personales y no en tanto representante de sectores corporativos.

---

<sup>157</sup> El art. 4 de este decreto mencionaba que las empresas industriales serán consultadas sobre: a) origen de las materias primas; b) procedencia de las máquinas, útiles y demás elementos que necesiten; c) número de obreros y empleados que se necesitarán; d) nómina de los principales productos que elaboran, su cantidad y porcentaje que esta última representa sobre el total del consumo interno anual de artículos iguales o similares; e) nómina de los productos nuevos que proyecte elaborar; f) ¿ha hecho alguna exportación?; g) ¿cree posible mantener mercados externos después de la guerra? ¿cuáles?; h) normas financieras y forma en que proyecta atender a las mismas”.

El 8 de noviembre de 1944, a través de la resolución 5/44 del CNP, se conformaron distintas Subcomisiones Técnicas<sup>158</sup> entre las cuales interesa destacar aquellas que especialmente buscaron la participación de los actores socioeconómicos. Así, se creó una Subcomisión Patronal Informativa, la cual emitiría dictámenes a pedido del Vicepresidente de la Nación, no sólo sobre cuestiones económicas (financieras, fomento de la producción, fomento del comercio internacional) sino también sobre temas sociales (reformas sociales)<sup>159</sup>.

Además, se creó una Subcomisión de Cámaras Extranjeras de Comercio, integrada por los Presidentes de las cámaras de comercio de Bélgica, España, Estados Unidos, Francia, Gran Bretaña, Holanda y Suiza. Por último, la resolución señaló que “oportunamente será creada” una Subcomisión Obrera Informativa, que también emitiría dictámenes a pedido del Vicepresidente de la Nación en cuestiones referidas a: reglamentación del trabajo, retribución del trabajo, seguridad social y economía popular<sup>160</sup>. Asimismo, se determinó que la secretaría de estas subcomisiones quedaría a cargo del Secretario General, es decir, Figuerola.

La creación de herramientas para la construcción de un diagnóstico consensuado formaba parte de la matriz de ideas desde la cual la elite peronista consideraba que se debería aplicar una IEE efectiva y con apoyos sociales. En este sentido, se mencionaba en los considerandos de una convocatoria que llamaba a una reunión nacional de municipios (decreto n° 35.190 del 30 de diciembre de 1944) que formaría “una conciencia colectiva (...) si a los organismos y autoridades que tienen confiada la misión de velar por el ordenamiento social y económico llegaran las auténticas inquietudes y aspiraciones del pueblo argentino y a éste las previsiones que para la

---

<sup>158</sup> Estas subcomisiones y su dirección/presidencia fueron la siguientes: Finanzas (Gral. Checchi); Trabajos Públicos (Tte. Cnel. Joaquín Saurí, subsecretario de Obras Públicas); Minas y Canteras (Tte. Cnel. Alejandro Unsain); Desocupación; y Enseñanza Profesional, e Inmigración.

<sup>159</sup> La misma, estaría integrada por: José María Bustillo, Torcuato di Tella, José Dodero, Roberto Fraser, Alejandro Shaw, Ernesto Tornquist, Guillermo Kraft, Carlos Menéndez Behéty y Ernesto Pueyrredón.

<sup>160</sup> Stawski (2012a) señala que la Subcomisión obrera no tuvo designaciones ni logró ponerse en funcionamiento.

defensa de su tranquilidad, bienestar y progreso, estructuran los correspondientes resortes del Estado”.

No es posible ignorar el sentido político de esta convocatoria (y del accionar del CNP en general), lo cual quedó manifestado en la presencia destacada del Vicepresidente de la Nación<sup>161</sup>, es decir Perón. El hijo de Figuerola, Francisco José, da algunas pistas acerca de la naturaleza de esta iniciativa, de la cual afirma que serviría para relevar “las necesidades, esperanzas y angustias de los ciudadanos, de la familia, el vecindario, las instituciones comunitarias y en especial el exacto mosaico demográfico, político, productivo y social de una Nación” (Figuerola, 1986).

Otro tipo de instrumento que sirvió a los fines de generar información técnica de calidad respecto de la situación en la que se encontraba el país fueron los pedidos de informes a organismos financieros, como el Ministerio de Hacienda, el Banco de la Nación, Banco Central y de Crédito Industrial. El tipo de información requerida versaba sobre a) las reservas financieras y la situación financiera general del país; y b) sobre las perspectivas de utilización de los fondos bloqueados (Berrotarán, 2003: 52).

Es importante detenernos por un momento en la lógica bajo la cual la elite peronista operaba desde el Estado para construir la IEE futura. En este esquema, la pieza clave, sin dudas, es el Estado, cumpliendo un rol arbitral, coordinador y organizador. Así, en base a distintos instrumentos, como las encuestas, la creación de las Subcomisiones y convocatorias de diverso tipo, se buscaba construir un diagnóstico de forma consensuada, incorporando las visiones, las demandas y requerimientos de los distintos actores y sectores que conforman el entramado económico del país.

Esto permitiría lograr diversos objetivos al mismo tiempo: desde el punto de vista técnico y burocrático del Estado, ayudaba a resolver de manera práctica la falta de información sistemática acerca de la realidad

---

<sup>161</sup> La dimensión política de este evento que se realizaría en marzo de 1945 quedaba expresada en el art. 3 del decreto, que establecía que su objeto sería “la formación de una conciencia colectiva sobre los aspectos más destacados de los problemas que puedan afectar a la economía del país como consecuencia de la terminación de la guerra mundial y su liquidación. A tal efecto, serán consideradas las inquietudes y aspiraciones de los municipios de la Nación, en orden a las cuestiones de índole social y económica”.

económica de todo el país a la vez que generar insumos para una IEE de calidad y efectiva para resolver los problemas más inmediatos. Pero también se alcanzaban metas políticas más inmediatas, ya sea proyectando la figura de Perón frente a distintos sectores (políticos, económicos y sociales), recabando información para alimentar un discurso más adecuado a las necesidades de la ciudadanía o generando las bases para la construcción de una amplia alianza nacional y plural que proyectase su figura.

De toda la labor de recopilación de información del CNP surgió el “Ordenamiento Económico-Social”, que sintetizó la IEE que sería adoptada y que constituye un importante documento histórico en sí mismo y por ser un reflejo del consenso entre diversos sectores social que existió acerca de cómo encarar la coyuntura de la segunda posguerra, pues, si bien el documento fue finalmente redactado por los colaboradores de Perón, el mismo también condensó muchas de las posiciones de los principales actores de la época, industriales, obreros y agropecuario-exportadores.

De la lectura del Ordenamiento, se derivan tres grandes preocupaciones, que pueden ser entroncadas con cada uno de los sectores sociales a los que se pretendía incorporar al mínimo común denominador: 1) el problema social, lo cual incluía la plena ocupación de la mano de obra y la promoción de un sistema completo de seguro social entre otras cuestiones; 2) la economía real, dentro de lo cual se buscaba diversificar las industrias y crear nuevas, mejorar la preparación técnica de la mano de obra, estimular la producción en general e intensificar el intercambio comercial; 3) delimitar el campo de acción económica del Estado, dando el máximo de libertad (“inalterabilidad del principio de la libertad económica”) y “sin intervenir” en las actividades de los empresarios.

Como se puede observar, la forma de plantear la IEE buscaba atender la incorporación de todos los sectores sociales y no preveía la exclusión o neutralización de ninguno. Presentado a principios de 1945, el Ordenamiento había sido pensado en el contexto de una lógica sociopolítica distinta a la que prevalecería luego de las jornadas de octubre de ese mismo año. No obstante, hay un punto que llama poderosamente la atención: no se menciona en ningún momento ni se subraya, como tradicionalmente se solía

hacer, el carácter “estratégico” de la “industria” “madre”: el sector agropecuario. Ello no implica que se plantease abiertamente la liquidación de este sector ni mucho menos. Por el contrario, su desarrollo quedaba garantizado, aún cuando las autoridades no ignoraran la declinación que estaban teniendo las actividades agrarias y el crecimiento del sector ganadero e industrial (Berrotarán, 2003: 56).

El Capítulo I del Ordenamiento (“Esquema de la situación económico-social argentina al advenimiento de la revolución del 4 de junio”): trazó un cuadro general donde se describía la coyuntura de la guerra y su impacto en los sectores económicos y sociales. De los 18 acápites, 12 se correspondían directa o indirectamente con la problemática social<sup>162</sup>. En base a este diagnóstico, se fijaron las líneas que marcarían las orientaciones para lograr un equilibrio entre la expansión económica y las necesidades sociales, punto en el que se reconocía el papel crucial de la industria. Precisamente, el Capítulo II (“Necesidad de un ordenamiento económico-social”) apuntaba a la planificación del corto y del largo plazo para resolver los problemas. En el Capítulo III se explicitaba su estructura organizativa y en el IV se establecían los lineamientos de la política económico-social, atendiendo a los problemas que pudieran derivarse del tránsito de la guerra a la paz, cuyos aspectos principales ya se mencionaron.

Vale la pena recalcar sobre algunas cuestiones que llaman la atención y que dibujan el perfil de la IEE que se perfilaba en un momento en donde todavía no había estallado el conflicto y la polarización sociopolítica. Primero, si bien se menciona que “toda producción indispensable para el desarrollo de la economía nacional será estimulada”, se sostenía la necesidad de fomentar dos tipos de industrias: las de “interés nacional”, es decir, ligadas a la defensa, y las “sanas” y “naturales”, “especialmente las

---

<sup>162</sup> Los mismos son: 1) la producción agropecuaria, 2) industrial, 3) comercio interior, 4) comercio exterior, 5) balanza de pagos, 6) el mercado de valores, 7) renta del trabajo, 8) salarios y jornales, 9) poder adquisitivo del salario, 10) ocupación y desocupación, 11) precios, 12) costo de la vida, 13) movimiento sindical, 14) reivindicaciones obreras, 15) huelgas, 16) seguro social, 17) movimiento migratorio, (18) características esenciales del medio social.

que utilizan materia prima del país, eliminando la protección de industrias artificiales”<sup>163</sup>.

Segundo, acorde a una de las principales preocupaciones de la época, que a su vez constituía un serio problema para la construcción de una coalición que englobase a la clase trabajadora, estaba el control de la inflación. En este sentido, importa mencionar que los mecanismos pensados para resolverlos ponían de relieve una pauta de IEE novedosa que se separaba de las opciones de raigambre neoclásica practicadas anteriormente. Tanto el Banco Central como el mismo CNP atribuían la inflación al exceso de demanda y escasez de oferta, pero las soluciones apuntadas por el segundo organismo no pasaban por enfriar la economía, sino todo lo contrario, se proponía estimular el crecimiento y se sugería herramientas como subsidios, control de precios, regular la distribución y el racionamiento y, llegado el caso, limitar las exportaciones.

Como se estudió en el capítulo anterior desde fines de 1944 comenzó una escalada en el enfrentamiento entre la elite peronista y los sectores propietarios. Tener en cuenta estos aspectos y en especial el carácter dinámico y progresivo de los enfrentamientos es clave para interpretar de manera adecuada la trayectoria de los espacios que se habían venido generando para garantizar la participación de los actores socioeconómicos. Muchos son los autores que enfatizan que estos espacios fueron meras fachadas que no cumplieron las expectativas ni los objetivos para los cuales habían sido creado (Jáuregui, 2004b; Stawski, 2012a y b). Si bien esto puede ser cierto, esta aseveración analiza el resultado y no el proceso.

En primer lugar, vale la pena rescatar la incidencia que tuvo esta participación en la generación de un diagnóstico consensuado, aspecto también subrayado por Berrotarán (2003). En segundo lugar, y en base a los contornos que asumió el conflicto entre la elite peronista y los actores socioeconómicos, en esta tesis se sostiene la hipótesis de que fue esta dinámica la que influyó, no sólo en la relativización de la participación de los actores empresariales sino también en la deserción voluntaria de estos,

---

<sup>163</sup> Ordenamiento Económico y Social, reproducido en *Desarrollo Económico*, vol. 20, n° 77, 1980, p. 118.

en la medida que aumentó el nivel del conflicto y que se apostó a que otra fuerza política ganase el poder en las elecciones próximas. El año 45, nuevamente, resulta clave y necesita ser revisado.

Luego de la avanzada de Perón a principios de año para cambiar los estatutos, las autoridades y “democratizar” la UIA<sup>164</sup>, en abril la entidad publicó su Memoria anual en donde destacó el crecimiento industrial, aunque lo atribuyó al dinamismo de los propios empresarios y no a la acción estatal. Así, denunció la “falta de una definida política económica”. Los temas que eran destacados y que preocupaban al sector eran: el futuro que tendría la industria de exportación y la necesidad de renovar la maquinaria industrial, afectada negativamente por las dificultades de importar habida cuenta de la escasez de divisas. Además, pidieron “conocer qué medidas de impulso industrial habrán de ser tomadas” en las áreas de: expansión de la oferta energética, planes de implantación de nuevas industrias, vías de comunicación y política de fletes, y poner en práctica proyectos de formación técnica. Asimismo, sostuvieron que es “de mucho mayor interés” conocer “las medidas de política industrial vinculadas con el comercio exterior, tanto las relativas a las importaciones como a las exportaciones. (...) correspondería conocer qué medidas habrá de tomar el gobierno para asegurar y mantener esa corriente comercial (...)” (*Revista de la UIA*, año LVIII, N° 916, abril 1945, p. 3-4).

La respuesta a estas inquietudes llegaría de la mano del Gral. Checchi, que en la sesión inaugural del Consejo Superior de Industria y Comercio, sostuvo la necesidad de industrializar los productos primarios, incorporar tecnología y abaratar costos, con el objetivo de exportar productos industriales (*Revista Argentina Fabril*, año LVIII, N° 918, junio 1945, p. 3).

En mayo, la Revista de la UIA publicó la respuesta de la propia entidad respecto del pedido de la Secretaría de Trabajo y Previsión a propósito del tema de sueldos y salarios y la participación de los trabajadores en las ganancias de las empresas. La misma, fue suscrita por numerosas instituciones de la industria y del comercio. Sorprende observar que los industriales en realidad estaban de acuerdo con la necesidad de

---

<sup>164</sup> Ver Capítulo III.2.2.

“asegurar salarios suficientes y dignos”, más bien se mostraron preocupados por la forma en que estas políticas comenzaban a ser implementadas. Esto, sostuvieron, “no puede lograrse vía decreto, aumentos generales y mecánicos, sino que es preciso crear comisiones paritarias que, dentro de un régimen nacional, elaboren verdaderos acuerdos sobre las circunstancias particulares de cada industria o comercio”<sup>165</sup>.

En la medida que el conflicto se fue exacerbando, las posiciones se tornaron más rígidas. El 16 de junio 1945, las “fuerzas vivas” suscribieron un manifiesto al presidente de la Nación, Gral. Farrell, contra la política económica del gobierno. El 25 de junio renunció el Gral. Checchi, cercano a los industriales de la UIA, y asumió la cartera el Tte. Cnel. Mariano Abarca. En este contexto, en julio de 1945 el Consejo Directivo de la UIA emitió una declaración que denunció la evolución de una situación que podía “lesionar el libre desenvolvimiento y normal desarrollo de las actividades industriales y comerciales del país”. Enfática y directamente se criticó la labor del CNP: “La creación del Consejo Nacional de Posguerra se aplaudió en su tiempo, viendo en ese nuevo organismo del Estado el coordinador tan reclamado por nuestra economía. Hasta el presente, la labor de ese Consejo ha sido poco fructífera” (*Revista Argentina Fabril*, año LVIII, N° 919, julio 1945, p. 33).

Finalmente, en septiembre de 1945 la UIA renunció a todas las instancias de participación dentro del Estado. En la revista de la entidad se reprodujo una nota de *El Cronista Comercial* que describió la situación desde el punto de vista de los empresarios. Tras destacar que entre el día de la industria del año 1944 y el de 1945 hubieron profundos cambios, afirmó que

“en el lapso transcurrido desde la conmemoración anterior se ha agudizado un estado de cosas del que es imperativo salir y de cuya gravedad son también síntomas renuncias tan significativas como las de los miembros de la Comisión de Coordinación de la Secretaría de Industria y Comercio y de varios directores del Banco de Crédito Industrial, así como (...) las de los representantes de la Unión Industrial Argentina en diversos organismos oficiales (...). Por cierto que del distanciamiento a que aludimos la culpa no es sino del mismo Estado, que no ha sabido valorar lo que representan las fuerzas vivas en el desarrollo de la economía nacional y en el

---

<sup>165</sup> La cita ha sido tomada de Gómez y Tchordonkian (2010: 21).

asesoramiento de los actos de gobierno susceptibles de afectar a la misma”  
(*Revista de la UIA*, año LVIII, N° 921, septiembre 1945, p. 12).

En este contexto de enfrentamiento y exacerbación de posiciones no sólo ocurrió que los espacios generados para la institucionalización de la participación empresaria quedaron metafórica y literalmente vacíos, sino que también se inhibió una discusión mayor respecto de la orientación que asumiría la IEE en la posguerra y su rol en la configuración de un determinado MD. A fin de establecer los parámetros que tendría tanto la IEE como el MD es útil revisar algunas de las posiciones de los actores.

En primer lugar, existía una fuerte convergencia en torno a la necesidad de estimular y proteger las actividades industriales, pero sin menoscabo del perfil exportador que habían adquirido durante la SGM. En efecto, tanto el ministro de Agricultura, Gral. Mason, como el secretario de Industria y Comercio, Gral. Checchi, mencionaban de forma recurrente la necesidad de promover las industrias, no sólo como una respuesta a la crisis, sino de manera “permanente”. Asimismo, se repetía en cada oportunidad que se mantendrían los mercados de exportación industriales.

Esto formaba parte del consenso de la época hasta tal punto que en la citada inauguración del Consejo Superior de Industria y Comercio en mayo de 1945, aun el representante de la Cámara de Exportadores, Ovidio Giménez, había destacado que “nuestro país no podrá volver en ninguna forma a convertirse en el exportador nato de productos naturales, sino que habrá de ser exportador de productos manufacturados o semi-manufacturados que tengan como base el empleo de las materias primas que el país produce en abundancia” (*Revista de la UIA*, año LVIII, n° 918, junio 1945, p. 4). En alguna medida, la exportación de productos industriales se perfilaba como la base sobre la cual construir un consenso entre los sectores industriales y agrario-exportadores en torno a un modelo de desarrollo con un perfil industrial redefinido.

En segundo lugar, se advierten divergencias de perspectivas, germen de posibles fracturas, en cuanto a la profundidad y la permanencia que tendría determinada pauta de IEE y su legitimidad en cuanto a la reorientación del MD. Por un lado, un grupo de empresarios que representan

grandes sectores económicos con intereses en la industria, las actividades agropecuarias y el comercio internacional se opusieron a una ruptura radical con el MD existente, es decir, a la posibilidad de un MD basado en una fuerte actividad industrial que deje de reconocer en las “industrias madres” agropecuarias su papel rector<sup>166</sup>.

Por otro lado, otro grupo de empresarios, ligado a actividades industriales que en principio dependían más del desarrollo del mercado interno, consideraban un error y un riesgo retomar estrategias de crecimiento basadas en el comercio exterior. Esto puede verse en el discurso del industrial Aquiles Merlini en la Asamblea Gremial de la sección Industrias Metalúrgicas de la UIA, donde se pronunció contra

“las exhortaciones para que se intensifiquen (las) exportaciones (tradicionales). Bien está que así se haga, pero creemos peligroso abandonarnos a la euforia de una situación que será transitoria, y olvidar las experiencias de un pasado reciente, cuando nuestras carnes y nuestros granos no tenían compradores”. Así, advertía acerca del “porvenir que aguarda a nuestra economía si cometemos el error de volver a los moldes clásicos” (69). Lo que realmente “debe ser objeto principal de preocupación de nuestro país: el afianzamiento de las conquistas logradas por la industria y su ulterior fomento. (...) Juzgamos necesario extremar los esfuerzos tendientes a aumentar el número de consumidores internos y externos y a crear una conciencia industrial argentina (...)” (Revista de la UIA, año LVIII, N° 920, agosto 1945, p. 69).

En este planteo, estaba clara la enorme dependencia que tendrían los industriales respecto de un Estado que fuera capaz de promover esas actividades, lo cual ponía en primer plano tanto el problema de la legitimidad de la IEE y el MD como las ambigüedades y contradicciones de este discurso. Por un lado, destacaba que “por su indiscutible carácter básico, es la metalúrgica la industria que debe merecer atención principalísima” (ídem, p. 70) y que el primer objetivo destacado era “la obtención de materia prima abundante y barata”, para lo cual se consideraba que “la acción del gobierno es decisiva”. Pero, por otro lado, en una referencia elíptica a la Dirección General de Fabricaciones Militares, señaló

---

<sup>166</sup> En el mencionado “Congreso Permanente de las Fuerzas Productoras para el Estudio de los Problemas Económicos y Sociales de Postguerra” organizado por la UIA, Colombo planteó que “no es posible desconocer la estrecha correlación de los intereses de la producción ganadera y agrícola, de la industria y del comercio, y por ello, una vez estudiados los problemas que atañen o afectan individualmente a cada una de estas fuentes de riqueza, deberán coordinarse las respectivas soluciones, para colocarlas en un mismo plano de posibilidades y de equilibrio en cuanto a su desenvolvimiento y desarrollo” (Revista Argentina Fabril, año LVI, n° 899, octubre 1943, p.16).

“una inquietud respecto del proceder (del Estado) en ese sentido, pues se ha creado la impresión de que el gobierno contempla la posibilidad de convertirse en importador exclusivo de materiales de hierro y acero”. Por ello, se exige “suprimir paulatinamente todas las intervenciones oficiales” para permitir la libre importación (ídem, p. 69).

Al igual que con los consejos y comisiones, el perfil del MD sería definido por la propia elite peronista desde el Estado. Ahora bien, si el CNP cristalizó el proyecto peronista en su dimensión económica y política, el MD definitivo que cobraría forma, y el lugar de los actores socioeconómicos en él, se alejaría de las previsiones de la propia elite peronista y más bien respondería tanto a la lógica del conflicto sociopolítico como a las oportunidades y restricciones del contexto económico objetivo, nacional e internacional. Sin duda, las condiciones excepcionales en la inmediata posguerra brindarían un margen de acción notable al futuro gobierno, al menos para construir la autonomía del Estado frente a una elite económica fragmentada y desorientada.

Pero en el contexto sumamente polarizado y dividido en el que el peronismo accedió al poder constitucional, sumado a las divergencias que se insinuaban entre los sectores empresariales en cuanto al perfil específico que adquiriría la orientación estatal, la construcción de legitimidad de la IEE y el modelo ISI constituyeron una empresa particularmente dificultosa. Industrias sí, pero ¿qué industrias y con qué perfil? ¿Qué sectores privilegiar? ¿Con qué criterio promoverlos? ¿Cómo? ¿Qué tipo de mecanismos, instrumentos y políticas serían los más adecuados? ¿Cómo controlar el proceso y la distribución de los recursos públicos? Si bien el CNP había avanzado con un criterio consensual, al menos en cuanto al diagnóstico, en la atmósfera de la Argentina de 1945-46 todos estos interrogantes finalmente no pudieron ser pensados en “frío”, sino que formaron parte fundamental del debate político, y a él quedaron atados.

Como se pudo ver en la breve revisión del año 1945 queda claro que hubo una correspondencia cronológica, inversamente proporcional, entre la exacerbación del conflicto político y la participación de los empresarios en el Estado. Y no es esto lo que sorprende, sino que, por el contrario, hubiera

sido realmente paradójico que en ese clima se hubiesen mantenido los espacios institucionales que buscaban “consensuar” la IEE.

Pero la clave y lo crucial de esta situación de creciente confrontación no es sólo que llevó a que esos espacios de participación quedaran desdibujados e inermes, sino que acentuó y le dio un nuevo perfil a la autonomía estatal que la elite peronista estaba construyendo. Sin duda, los contornos que la misma adquiriría quedaron definidos luego de las jornadas de octubre, fecha en que quedó claro, para propios y ajenos, el *sentido* que tomaría la autonomía estatal. A partir de ese momento comenzó, aún más allá de las propias intenciones<sup>167</sup>, a configurarse lo que en esta tesis se denomina el carácter *sesgado* de la legitimidad de la IEE.

Es en esta matriz en la que debe inscribirse tanto la formulación y la implementación como la *orientación* de la IEE. Y es esta situación estructural la que está en la base de las condiciones que determinarían la dimensión externa de la *calidad* de la IEE (grado de autonomía y tipo de relación con los actores socioeconómicos).

Ahora bien, si es cierto que esto representó el “fracaso” del carácter pluriclasista del proyecto peronista, no por ello la “armonía” y el “consenso” dejaría de tener su lugar en el proyecto peronista. Es preciso tener en cuenta que la situación de confrontación antes descripta no puede ser extendida a todo el período peronista, sino que luego de los comicios de febrero de 1946, los sectores empresariales buscarán adaptarse y acomodarse a la nueva situación (Brennan, 1997 y 2002; Brennan y Rougier, 2009), lo cual brindaría nuevas bases para la “colaboración social”. Por otra parte, existía un espacio institucional para que los empresarios participasen –con mayor o menor grado de convencimiento genuino– del proyecto peronista y, más aún, del Estado peronista. Además, la apelación de la elite peronista a la participación empresaria permaneció como un núcleo programático que eventualmente cumpliría su rol en caso de que

---

<sup>167</sup> En este sentido es importante recordar los aportes de Doyon (2006) quien muestra que la IEE peronista se vio obligada en muchas ocasiones a orientarse en un sentido que iba más allá de lo que Perón consideraba necesario. Por ejemplo, la Ley de Asociaciones Profesionales aprobada en octubre, poco antes de las jornadas populares, en la que permitía la participación política de los sindicatos, algo a lo que Perón se había opuesto constantemente, tal como se vio en el Capítulo III.2.1.

pragmáticamente se la necesitase. Sin embargo, habría una diferencia crucial: luego de que la elite peronista asumiese el poder constitucional la “participación” se tornaría más claramente “colaboración”, lo cual refleja de manera cabal el gran alcance que tendría la autonomía del Estado peronista.

### **V.3. La economía en la Argentina peronista**

En el Capítulo III se analizó la forma en que la lógica sociopolítica conflictiva incidió en la construcción de un movimiento político nuevo y las consecuencias de todo ello sobre la estrategia de industrialización, donde tomó preeminencia la industria liviana. En lo que resta de este capítulo, y como paso previo al análisis de los OCE durante el peronismo, se abordarán los condicionantes estructurales, nacionales e internacionales, que confluyeron en dicha estrategia económica<sup>168</sup>.

#### *V.3.1. Transformaciones estructurales y problemas económicos en la posguerra.*

El contexto de la inmediata posguerra presentaba un cuadro complejo en donde lo único que estaba claro era la incertidumbre. Por un lado, se contaba con una alta disponibilidad de reservas (cerca de los 1700 millones de dólares corrientes) y la deuda externa del Estado nacional y las provincias ascendía a un séptimo de esa suma, es decir 250 millones de dólares aproximadamente. Al mismo tiempo, se preveían precios excepcionalmente altos en virtud de la reconstrucción europea, que generaba una situación de poca oferta y gran demanda a nivel global.

Pero por otro lado, había una serie de interrogantes que presentaban grandes problemas en el corto y mediano plazo. En primer lugar, lo que aparentaba ser una salvación (retomar la senda del intercambio comercial) en la práctica no era sino un salvavidas de plomo. Aquellos países a quienes se exportaba, Europa y en especial Gran Bretaña, compraban a crédito o bien pagaban en moneda inconvertible. Para empeorar las cosas, estos

---

<sup>168</sup> La siguiente sección está escrita en base a la consulta de fuentes primarias y en especial a los aportes de los siguientes autores: Barsky y Gelman (2001), Basualdo (2006), Belini (2009), Belini y Korol (2012), Díaz Alejandro (1975), Gerchunoff (1989), Gerchunoff y Antúnez (2002), Gerchunoff y Llach (2003), Girbal-Blacha (2003a), Fodor ([1975] 2009), Lattuada (1986), Mallon y Sourrouille (1976), Peralta Ramos (2007), Rougier (2001 y 2012a), Rapoport (2000), Sautú (1969), Sowter (2010), Villanueva (1972), Villarruel (1988), Weil ([1944] 1988).

países estaban en serias dificultades para proveer insumos, repuestos y maquinarias que tanto hacían falta habida cuenta del gran desgaste de equipos durante la guerra. Estados Unidos era el único en condiciones de suplir dicha demanda, pero, además de no ver con buenos ojos al gobierno, aplicaba una política proteccionista y no necesitaba de productos agropecuarios. Esta situación derivó en el conocido triángulo comercial, en el cual se obtenía superávit con los países de Europa (en su mayoría expresado en divisas inconvertibles) y déficit con Estados Unidos.

En el escenario posterior a la SGM no existía un sistema de comercio internacional, sino que este se desempeñaba sobre bases bilaterales, pues las soluciones que se estaban pensando en Bretton Woods estaban lejos de tener vigencia. Al mismo tiempo, las dificultades señaladas en cuanto al comercio exterior ocasionaban serios obstáculos para retomar la senda tradicional de la economía argentina y confiar en que las exportaciones agropecuarias financiaran las importaciones. Por otra parte, la escasez de dólares y las dificultades para conseguir divisas convertibles generaban grandes incertidumbres acerca de las posibilidades de confiar el crecimiento en el desarrollo industrial<sup>169</sup>. Ya en agosto de 1947 Gran Bretaña declaró la inconvertibilidad de la libra esterlina. Fodor resumió en estos términos la situación argentina:

“La posición de las exportaciones argentinas entre 1946 y 1948 no era similar a la de la década de 1930, era peor. Europa no podía pagar, Estados Unidos no quería comprar. No parecía que la situación fuera a mejorar en la década de 1950. Todas las naciones europeas estaban reconstruyendo sus sectores agrícolas tan rápido como les era posible, lo que demostraba que la era del libre comercio de estos productos no volvería y la posibilidad de que Estados Unidos cambiara era escasa” (Fodor, [1975] 2009: 86).

En este período, la posición acreedora del país y los términos de intercambio favorables generaban la impresión de una situación económicamente “excepcional”. Sin embargo, la realidad era que los países

---

<sup>169</sup> En la visión de un empresario industrial tradicional de la época, esto asumía proporciones preocupantes y generaba incertidumbre en cuanto al futuro de las actividades manufactureras. Colombo se preguntaba en el contexto de la SGM: “¿puede seguir nuestra industria, pregunto, su ritmo ascendente? He aquí un interrogante que nos plantea nuevos interrogantes difíciles de contestar sin estar en presencia del panorama real de la postguerra y saber a ciencia cierta lo que venderemos al extranjero, en qué consistirán los contravalores, si en divisas, en materias primas, semielaboradas, elaboradas, llenando los huecos de la producción nacional, si duplicándolos, molestando a la industria, o frustrándola” (*Argentina Fabril*, LVII, N° 902, febrero 1944, p. 31).

dispuestos a comprar los productos argentinos no podían enviar los materiales que el país necesitaba, pagaban en moneda en gran medida inconvertible y agotaban rápidamente el crédito.

En este contexto, la ISI surgía como un modelo adecuado a seguir, pues además de ofrecer respuestas satisfactorias desde el punto de vista político y social, se presentaba como una “opción” natural en función de la situación económica y política internacional. Ahora bien, la industrialización requería de materiales, insumos, combustibles, repuestos y bienes de capital; y Estados Unidos era el único país en condiciones de proveerlos. En esta situación, no había muchas más alternativas que utilizar las reservas acumuladas a fin de lograr este objetivo. Gerchunoff y Antúnez (2002: 136) calcularon que de los 1.686,6 millones de dólares de las reservas del Banco Central en 1946, el 65% estaban constituidas por oro y divisas de libre transferencia y un 35% por divisas de “compensación”, es decir inconvertibles.

En tanto que la posibilidad de lograr un equilibrio en la balanza comercial presentaba serias dificultades, debido a que el nivel de importaciones no podía ser compensado por el nivel de exportaciones, la presión de este desequilibrio se centraría en las reservas (cuadro V.1.). Con ellas fue financiada la industrialización, lo cual sería insostenible en el mediano plazo y obligaría, ya a fines de 1948, a importantes reajustes.

| Año  | Reservas | Balanza Comercial |
|------|----------|-------------------|
| 1946 | 1.686,6  | 499,9             |
| 1947 | 1.163,1  | 267,6             |
| 1948 | 673,6    | 36,4              |

Unidad de medida: reservas y balanza en millones de dólares corrientes. Inflación en porcentaje anual.  
Fuente: Rapoport (2000) y Gerchunoff y Llach (2003).

Pero esta no era la situación en 1946. La crisis de 1930 y luego la SGM habían generado importantes cambios estructurales en la economía argentina. Como consecuencia del cierre de los mercados externos, las industrias locales comenzaron a producir gran parte de lo que antes se importaba, generando grandes oportunidades para el capital industrial. Es debido a este contexto que en estos años el motor de la economía pasó a estar liderado por las actividades industriales. En 1943 las actividades

agropecuarias contribuyeron con el 21,7 % al PBI y las industrias manufactureras con un 21,4 %; pero al año siguiente los porcentajes serían de 22,3 y 23,1 respectivamente (Cuadro V.2.). A partir de 1944 la industria superaría a la agricultura y ganadería en su participación en el PBI. Es importante destacar que esta situación no se generó por una IEE que planificara el impulso de las actividades industriales, sino más bien por la declinación de las actividades primarias, que venían decayendo desde 1930 y que durante la guerra habían sido especialmente golpeadas, a pesar de las políticas de salvataje de precios practicadas por el Estado nacional.

Dentro de este cuadro general, es preciso hacer algunas aclaraciones. Primero, la declinación de las actividades primarias refiere especialmente al sector pampeano, pues en otras regiones hubo una expansión de los cultivos industriales, aunque no llegaron a compensar la caída de la producción general en términos de valor. Segundo, dentro de la región pampeana, durante los años de la guerra la principal actividad afectada fue la agricultura, pues en la ganadería se registró un crecimiento. Esto se explica por las dificultades en las exportaciones de granos, habida cuenta del encarecimiento de los fletes y seguros, la escasa disponibilidad de bodegas, y un mayor uso de la tierra para ganadería en virtud de la suspensión de los desalojos y la congelación de los alquileres de tierras. A partir de 1946 se recuperó la producción de granos y la ganadería se estabiliza.

| Años | Agricultura | Ganadería | Industrias manufactureras |
|------|-------------|-----------|---------------------------|
| 1939 | 12,8        | 10,5      | 17                        |
| 1940 | 11,2        | 11,9      | 16,7                      |
| 1941 | 11,6        | 12,3      | 17,9                      |
| 1942 | 10,4        | 12,9      | 19,6                      |
| 1943 | 9,6         | 12,1      | 21,4                      |
| 1944 | 10,9        | 11,4      | 23,1                      |
| 1945 | 9,2         | 10,9      | 22,5                      |
| 1946 | 14,3        | 8,8       | 23,1                      |
| 1947 | 10,7        | 8,3       | 23,4                      |
| 1948 | 10,2        | 7,2       | 22,7                      |
| 1949 | 8,6         | 7,2       | 23,9                      |
| 1950 | 7,5         | 8         | 23,4                      |
| 1951 | 8,3         | 9         | 22,7                      |
| 1952 | 7,2         | 9,2       | 22,3                      |
| 1953 | 11,8        | 9,9       | 22,3                      |
| 1954 | 10,1        | 8,7       | 21,3                      |

Fuente: Producto e ingreso de la República Argentina, Secretaría de Asuntos Económicos (SAE).

Durante toda la SGM hubo una declinación general de la agricultura pampeana y una disminución del área sembrada. El gobierno aplicó precios básicos y adquirió la producción. Desde 1941 la Junta Reguladora de Granos controló todas las operaciones de trigo y mantuvo el monopolio de las ventas. Además, en la medida que aumentaba el consumo interno, quedaban cada vez menos saldos exportables. La economía argentina, de forma casi involuntaria, se fue volcando cada vez más a desarrollar el propio mercado interno.

Si bien la expansión de la industria fue concomitante con el desarrollo del modelo agroexportador, verificándose un importante crecimiento desde principios de siglo, durante la década de 1930, y en especial desde 1933 con la adopción de una política económica más definida, el sector industrial se convertiría en uno de los motores del crecimiento económico. Ello generó importantes transformaciones en la estructura de la producción relacionadas con el proceso de sustitución de importaciones. Actividades como las textiles y la metalurgia liviana registraron importantes avances. No obstante, las ramas tradicionales constituían más del 50% de la producción industrial.

Tampoco hubo un cambio profundo en la composición orgánica del capital, sino que, al contrario, en virtud de las restricciones a las importaciones, crecieron aquellas ramas con mayor intensidad en la utilización de mano de obra, productoras de bienes de consumo finales. Paralelamente, las ramas tradicionales como alimentos y productos ganaderos crecieron, pero lo hicieron mucho más lentamente, perdiendo participación dentro de las actividades industriales.

Un punto importante a tener en cuenta es la inversión industrial. En su mayor parte era de origen extranjero, en especial norteamericano, lo cual se explica debido a las dificultades que tuvieron en esta década las empresas del norte para poder exportar al mercado local. Dentro del capital local, Rapoport (2000: 324) estima en un 2% del PBI la inversión industrial de origen nacional y menciona que lo más razonable es pensar que fue el sector terrateniente con intereses en la industria el principal grupo inversor. Por último, pequeñas y medianas empresas industriales también invirtieron en la industria, aunque en una proporción mucho menor.

Estas precisiones, permiten entender un cuadro industrial en donde predominaban las grandes empresas, en su mayoría de origen extranjero, con el más alto nivel tecnológico, alta productividad y que concentraban la mayor producción, ventas y valor. En el otro extremo, un conglomerado disperso de pequeñas y medianas industrias, con baja productividad y nivel tecnológico y gran empleo de mano de obra. No está de más señalar que el principal núcleo industrial se encontraba en los grandes centros urbanos, y en especial en la Capital Federal y el Gran Buenos Aires, generando un gran desequilibrio a nivel regional-nacional.

En gran medida, la SGM afianzó los avances de la industria en la economía nacional. Pero aunque ello generó un crecimiento económico aceptable (3,6% del PBI entre 1939 y 1944 o 2,45% si también tomamos el año 1945), el país creció menos que otras economías de la región (Brasil 2,89; Chile 4,07; México 5,25). Un dato importante a tener en cuenta, que afectó las interacciones entre los actores empresarios y la elite peronista, fue la *performance* exportadora de la industria argentina, la cual había hecho notables avances. Entre 1939 y 1945 las exportaciones manufactureras crecieron en un 10,91%, con un piso del 2,9 en 1939 y un techo del 19,4 en 1943. A su vez, se registraron avances en la composición de dichas exportaciones: si en 1939 la rama alimentos y bebidas explicaban el 48,7%, en 1943 explicaban sólo el 19,5. De la misma forma, si en 1939 textiles y productos químicos representaban el 9,5 y el 3,5% respectivamente, en 1943 participaban del 39,1 y el 11,3 % de las exportaciones manufactureras (Llach, 1984: 532).

### *V.3.2. La política económica peronista y los actores socioeconómicos*

En las postrimerías de la SGM y en el contexto nacional e internacional antes descrito, la industrialización y la orientación hacia el mercado interno de las actividades económicas, constituía el dato básico de la economía nacional. En este cuadro, la elite peronista aplicó una IEE que buscaría profundizar estos procesos ya en marcha, pero con una diferencia básica: ya no se proponía ni se esperaba una vuelta a la “normalidad” agroexportadora, sino que procuraría racionalizar estos procesos y darles continuidad a través de distintas estrategias. A nivel político, implementaría

un nuevo “pacto” entre los actores sociales, que generaría previsibilidad y pautas de comportamiento orientadas hacia el entendimiento (“armonía social”). A nivel económico, aplicando nuevas políticas de estímulo industrial y haciendo permanentes los instrumentos que habían sido aplicados como “excepción” durante la SGM. Sería el Estado planificador el que haría posible aquel “pacto”, legitimando la acumulación capitalista y una mayor participación de los asalariados en la distribución del ingreso.

La IEE peronista tuvo su eje en la política monetaria y crediticia, palancas a través de las cuales se intentaría “(re)organizar” la economía, es decir, hacer frente a los desafíos económicos internos y externos a la vez que alcanzar los objetivos políticos y sociales del propio proyecto.

En 1946 se tomaron dos decisiones que procurarían dotar de amplios márgenes de acción al gobierno electo: la repatriación de la deuda externa (proceso que terminó en 1952), y la reforma financiera. En marzo, se nacionalizó el Banco Central (Decreto-Ley N° 8.503/46), lo que puso bajo control del Estado los depósitos, incluyendo los realizados en los bancos privados, logrando así el control absoluto del ahorro nacional y las fuentes de creación de dinero. Esto implicó que en última instancia la decisión sobre el destino de los créditos quedara en manos del gobierno. Los bancos privados sólo podían prestar fondos que el Estado ponía a su disposición (redescuentos del Banco Central).

A través del Decreto Ley N° 11.554 se adoptaron una serie de disposiciones que tenían por objetivo canalizar el crédito a través de bancos especializados: Banco de Crédito Industrial (industria y minería), Banco Nación (agricultura y comercio), Banco Hipotecario (construcción de viviendas). Por su parte, la Caja Nacional de Ahorro Postal captaría el pequeño ahorro. En mayo de 1946, por el Decreto N° 15.350, se creó el IAPI, que puso en manos del Estado el control del comercio exterior. El Instituto constituyó un eslabón clave dentro del proyecto peronista porque operó en el corazón mismo del sistema económico que se pretendía modificar: sobre las relaciones económicas externas, poniendo el mercado interno en el centro del proceso económico. Nótese que todas estas modificaciones sustanciales en el rol del Estado en la economía se hicieron

a través de decretos del gobierno de facto, es decir antes del 4 de junio; de tal manera no hubo que someterlas a “engorrosos trámites” legislativos.

Estas reformas constituyeron lo que se conoció como el Sistema del Banco Central en donde Miguel Miranda, el “zar de las finanzas”, controlaba todos los resortes del sistema económico. “El creciente control de la moneda y el crédito definía el eje de la nueva política económica que implementaría el gobierno peronista”, y era a través de esos mecanismos que se lograba “controlar el volumen, orientar el crédito y disponer de los recursos conforme a sus objetivos políticos” (Rougier, 2001: 49). En efecto, el decreto de nacionalización del Banco Central también había establecido que todas las instituciones bancarias, y todo el sistema de consejos, comisiones, juntas y corporaciones quedaran bajo su jurisdicción<sup>170</sup>.

Con estas poderosas herramientas en mano, el gobierno peronista se lanzó a una vertiginosa carrera por afianzar la industrialización, proceso que se lograría a través de una política expansiva cuyo eje sería la demanda agregada. Era la política de la confluencia social en marcha, donde “todos” ganaban. Así, entre 1945-48 el PBI real creció en un 28%, con una expansión de la disponibilidad de bienes y servicios de un 45%. A su vez, los gastos del gobierno aumentaron de un 16% del PBI en 1945 al 29% en 1948 (Mallon y Sourrouille, 1976).

El crédito bancario al sector privado creció un 250%. Como los préstamos tenían una tasa menor a la inflación, se verificó un subsidio a todas aquellas actividades financiadas. El consumo creció a una tasa promedio del 14% anual y la inversión se incrementó del 10% al 16% anual en 1948. Esta enorme expansión demandó un fuerte aumento en las importaciones, que se sextuplicaron entre 1945 y 1948 y en forma casi total fueron a revertir el serio deterioro que la maquinaria y el equipamiento había tenido durante la época del desabastecimiento. La ISI estaba

---

<sup>170</sup> El art. 16 del decreto n° 8.503 estipuló que el Banco Central controlaría los Bancos: Nación, de Crédito Industrial, Hipotecario, la Caja Nacional de Ahorro Postal, la Comisión Nacional de la Vivienda, Consejo Agrario Nacional, Corporación para la Promoción del Intercambio (y posteriormente el IAPI), Comisión Nacional de Granos y Elevadores, Comisión Reguladora de la Producción y Comercio de la Yerba Mate, Comisión Nacional de la Industria Lechera, Comisión Nacional de Fomento Industrial, Junta Reguladora de la Producción Agrícola, Junta Nacional de Carnes, Junta Reguladora de Vinos, Junta Nacional de Algodón y la Junta Nacional del Azúcar.

avanzando a grandes pasos, aunque de manera despareja, y logrando por primera vez el autoabastecimiento en los productos de consumo.

Poco importaba en aquel clima de euforia la vertiginosa caída de las reservas internacionales, cada vez más deterioradas como producto de la repatriación de la deuda, la nacionalización de los ferrocarriles y otros servicios públicos<sup>171</sup>, y la indiscriminada política de importaciones. El contexto internacional de la posguerra y las restricciones en cuanto a las importaciones, habían llevado a profundizar las políticas autarquizantes. Así, hubo un cambio importante en la estrategia que se había diseñado en el CNP: en lugar de promover las industrias “sanas” y “naturales”, se buscó producir todo lo que se consumiera, sin ningún criterio de selectividad. De la misma forma, el mercado interno adquirió preeminencia sobre el mercado externo, cerrándose progresivamente la economía. Es preciso reconocer que aquella coyuntura internacional no dejaba muchas opciones.

En el centro de esta política de industrialización con redistribución estaba la política de ingresos, pues a través de ella se definió la retribución de los factores de producción: capital, trabajo y tierra. Con las reformas implementadas, sería el Estado peronista el que definiría la ganancia, el salario y la renta. La política de ingresos operó en dos grandes niveles, lo que se conoce como la “doble redistribución”: del capital al trabajo, y de las actividades agropecuario-exportadoras a las actividades urbano-industriales. Esto fue lo que permitió en estos años un enorme salto en la participación del sector trabajador en el ingreso nacional sin afectar mayormente la tasa de ganancia de los empresarios industriales, que a través de mecanismos como los subsidios crediticios otorgados por el Estado pudieron afrontar los nuevos costos de producción. La consecuencia, no querida de ello, fue que las actividades agropecuarias exportadoras, de la región pampeana, fue el sector más “perjudicado”, que aportó los recursos para la industrialización.

En tanto que la industrialización era uno de los objetivos más importantes, tal como quedó demostrado en el análisis del proyecto

---

<sup>171</sup> Roguier (2012a) llama la atención de que en este proceso no se nacionalizó un sector estratégico para la industrialización: el energético; lo cual revela la falta de criterio respecto de la “política” de nacionalizaciones. Respecto al rol del nacionalismo económico peronista, véase Fodor (1989) y Roguier (2012a).

peronista (Capítulo IV), el manejo de las herramientas antes mencionadas, en especial el crédito, apuntaba a inducir un rápido desarrollo manufacturero. Este fue el sentido de la reforma financiera y la política de importaciones, que permitió una importante capitalización de la industria liviana. Si bien en 1944 ya se había aplicado el primer régimen de promoción industrial (decreto n° 14.630), no fue sino hasta el Primer Plan Quinquenal (PPQ) que se intentaría planificar y estimular de forma más global la actividad industrial.

El PPQ buscaba fomentar: 1) industrias existentes (en especial la algodonera y la metalúrgica); 2) nuevas industrias con el objetivo de avanzar sobre el proceso de sustitución de importaciones (acero, laminados y productos químicos básicos) y eventualmente conquistar mercados externos (por ejemplo en áreas como las manufacturas de lana, aceites vegetales y extractos opoterápicos); 3) industrias vinculadas a la defensa nacional, lo cual sería logrado a través de la Dirección General de Fabricaciones Militares (Belini, 2009).

Si bien en principio la industrialización sería alcanzada a través de instrumentos como la reforma aduanera y una ley de fomento industrial, en la práctica –entre otras cuestiones por la necesidad de disminuir el rápido deterioro de las reservas de divisas– fueron otros los mecanismos que terminaron operando. La necesidad de una mayor rapidez y flexibilidad hicieron que herramientas como los permisos previos de cambio, las cuotas de importación y los tipos de cambio preferenciales para las importaciones fueran los principales mecanismos para promover el sector, lo cual habilitó una alta cuota de arbitrariedad. Así, se estimularon cerca de cuarenta manufacturas, en especial en el área de la siderometalurgia y química (Belini, 2009: 23).

Muchos autores señalan algunos aspectos débiles de la experiencia industrial peronista. Sin pretensión de exhaustividad, se pueden señalar los siguientes: 1) nunca hubo una estrategia industrial propiamente dicha, que estableciera prioridades y formas concretas de alcanzar los objetivos; 2) no se logró ni se procuró en mayor medida integrar la estructura industrial ni morigerar las presiones que su desarrollo tenía sobre el sector externo; 3) no

se lograron avances en el desarrollo de industrias con una mayor tecnología y que operen en una escala más grande, y en este caso fue el Estado el principal actor, aunque con pobres resultados; y 4) la política industrial quedó subordinada a la política de redistribución de ingresos. Pero si bien los resultados de esta política industrial son ambiguos y fuertemente discutidos por la literatura, interesa destacar que a los ojos de muchos contemporáneos constituyó una estrategia adecuada que alcanzó importantes objetivos nacionales<sup>172</sup>.

Más allá de estos resultados, los sectores industriales fueron objeto privilegiado de la política económica peronista y ello determinó amplios beneficios, que no tuvieron un correlato en términos de reciprocidad, es decir, de exigencia y control respecto de los recursos públicos brindados, lo cual terminó afectando la calidad de la IEE<sup>173</sup>. Brennan subraya que si bien el margen bruto de beneficio bajó entre 1946-48 (debido fundamentalmente a las políticas laborales y salariales), la tasa de retorno de capital aumentó un 30% en 1947 y un 15% en 1948, lo que se explica por el crédito, que financió el incremento de los costos laborales. De la misma forma, entre 1948 y 1955 las utilidades de las empresas volvieron a subir (Brennan y Rougier, 2009: 21-22).

En relación a la acumulación del capital en el sector industrial, Villarruel (1988) destaca que fue la más alta desde la crisis de 1929: del 5,9% entre 1945 y 1955. Si se toma el período 1945-50, la tasa de acumulación fue de un 8,24%, en comparación con el 2,36% del período 1935-1940. Al mismo tiempo, la tasa de inversión bruta fija industrial (en el sector de la manufactura, la minería y la construcción) pasó del 8,8% en 1935-39 al 12,1% en 1945-49, para descender al 8,4% en 1950-54.

Con respecto a los sectores trabajadores, éstos fueron ampliamente beneficiados por el proceso expansivo en general e industrial en particular. Así, lograron un salto cualitativo sin precedentes en su posición en la

---

<sup>172</sup> Fodor cita a un parlamentario inglés que muestra cómo se veía la estrategia económica de la elite peronista en la época: “El presidente Perón y el señor Miranda saben lo que hacen. Si sucede lo que para ellos sería lo peor y el mundo deja de sufrir hambre, al menos habrán conseguido financiar su Plan Quinquenal, y habrán dado un paso más hacia la autosuficiencia de su país, a la manera de los alemanes” ([1975] 2009: 196)

<sup>173</sup> Ver Capítulo II.4.

estructura económica que no se repetiría en la historia argentina. La Secretaría de Asuntos Económicos calculó que la remuneración al trabajo creció del 44,8% al 56,4% entre 1944 y 1954. A su vez, la remuneración al capital descendió del 55,2% al 43,6% en el mismo período (Cuadro V.3.).

*Cuadro V.3. : Distribución del ingreso neto interno en porcentajes*

| Año  | Remuneración del trabajo* | Remuneración del capital** | Ingreso neto interno |
|------|---------------------------|----------------------------|----------------------|
| 1944 | 44,8                      | 55,2                       | 100                  |
| 1945 | 45,9                      | 54,1                       | 100                  |
| 1946 | 45,2                      | 54,8                       | 100                  |
| 1947 | 46,6                      | 53,4                       | 100                  |
| 1948 | 50,2                      | 49,8                       | 100                  |
| 1949 | 56,1                      | 43,9                       | 100                  |
| 1950 | 56,7                      | 43,3                       | 100                  |
| 1951 | 52,8                      | 47,2                       | 100                  |
| 1952 | 56,9                      | 43,1                       | 100                  |
| 1953 | 54,6                      | 45,4                       | 100                  |
| 1954 | 56,4                      | 43,6                       | 100                  |

Fuente: Producto e ingreso de la República Argentina, Secretaría de Asuntos Económicos.  
 \* Incluye los aportes personales y patronales a las cajas de previsión social.  
 \*\* Ingresos netos de empresarios, propietarios, profesionales, intereses, etc.

Este avance se debió a una combinación de políticas directas, como los incrementos salariales, salarios mínimos, sueldo anual complementario (aguinaldo), vacaciones pagas; y de políticas indirectas, como el sistema de salud, educación y vivienda. Así, se explica el aumento del salario real en un 63% entre 1943 y 1955 (Cuadro V.4.), aspecto en el cual intervinieron además por otros mecanismos que potenciaron el poder adquisitivo, como control de precios, subsidios al consumo y el retraso del tipo de cambio que discriminó contra los bienes transables.

*Cuadro V.4. Índice de los salarios industriales, costo de vida e inflación, 1945-1955.*

| Año  | Salarios nominales | Costo de vida | Inflación | Salarios reales |
|------|--------------------|---------------|-----------|-----------------|
| 1945 | 100,00             | 100,00        | 19,9      | 100,00          |
| 1946 | 124,50             | 117,10        | 17,6      | 106,30          |
| 1947 | 176,90             | 131,40        | 13,6      | 134,60          |
| 1948 | 247,60             | 148,50        | 13,1      | 166,70          |
| 1949 | 340,40             | 197,10        | 31,0      | 172,70          |
| 1950 | 408,70             | 245,70        | 25,6      | 166,30          |
| 1951 | 519,00             | 337,10        | 36,7      | 153,90          |
| 1952 | 638,80             | 465,70        | 38,8      | 137,20          |
| 1953 | 715,80             | 485,70        | 4,0       | 147,40          |
| 1954 | 794,40             | 502,90        | 3,8       | 157,90          |
| 1955 | 882,50             | 565,70        | 12,3      | 156,00          |

Fuente: Villarruel (1988: 413, 426, 443) y Gerchunoff y Llach (2003).

La redistribución entre sectores económicos se llevó a adelante fundamentalmente a través de la política de precios. La misma, favoreció sistemáticamente a los productos manufacturados en detrimento de los

agropecuarios, aún a pesar de que a partir de 1949 el gobierno intentaría mejorar las condiciones del sector agropecuario (cuadro V.5).

En este período el sector rural resultó el menos favorecido, aun más allá de las intenciones oficiales. La revaluación de la moneda local, producida por el control de las divisas y un alza de la inflación, a la vez que benefició al sector industrial redundó en un deterioro de los precios agropecuarios internos (Cuadro V.4.). Sobre este contexto, la intervención estatal a través del IAPI –que en esta coyuntura compraba a los productores locales a un precio inferior al internacional– determinó la apropiación estatal de una parte del producto agropecuario. El objetivo no era sólo financiar los gastos, las importaciones y las nacionalizaciones, o redistribuir el ingreso hacia el sector urbano-industrial; sino además proteger la economía agropecuaria de las oscilaciones internacionales, otorgándole seguridad al productor. Este objetivo sería logrado pagando “precios justos” tanto en los períodos de crisis como en los de expansión (Sowter, 2010).

| Año   | Términos de intercambio externos | Términos de intercambio internos | II/I   |
|-------|----------------------------------|----------------------------------|--------|
| 1945  | 81,80                            | 76,50                            | 93,50  |
| 1946  | 112,20                           | 113,30                           | 100,90 |
| 1947  | 134,10                           | 100,00                           | 74,50  |
| 1948  | 132,20                           | 94,60                            | 72,20  |
| 1949  | 109,90                           | 86,30                            | 78,50  |
| 1950  | 93,30                            | 78,70                            | 84,60  |
| 1951  | 102,10                           | 83,30                            | 81,50  |
| 1952  | 81,90                            | 71,40                            | 87,10  |
| 1953  | 92,50                            | 78,50                            | 84,60  |
| 1954  | 86,20                            | 75,60                            | 87,90  |
| 1955  | 88,00                            | 72,80                            | 82,70  |
| Total | 101,29                           | 84,63                            | 84,36  |

Fuente: Villarruel (1988:416), en base a DNEC, Anuarios de Comercio Exterior y Boletín de Estadísticas, varios números. Para el cómputo, se tomaron los precios internos mayoristas.  
 II/I: Cuánto más bajo es el índice, mayor discriminación real se da contra los bienes rurales en el mercado interno. Términos de intercambio: mayor a 100, favorable a bienes agropecuarios. Menor a 100, favorable a bienes no-agropecuarios.

Los efectos que tuvo esta política sobre la producción agropecuaria fueron ambiguos. Es preciso tener en cuenta que la reducción del área sembrada y la caída de la producción no son atribuibles de forma exclusiva a las políticas peronistas sino que se relaciona con un proceso de larga data que venía, por lo menos, desde la década de 1930. En todo caso, lo que sí se

puede afirmar es que las políticas peronistas no lograron revertir esta tendencia, lo cual se debió, en parte, a las prioridades que se proponía tanto el proyecto peronista como la gama de posibilidades que determinaba la coyuntura económica nacional e internacional.

En este cuadro general, se puede sostener que la variable principal que determinó los “ganadores y perdedores” del modelo económico peronista fue la política de precios, y fue esto lo que en mayor medida impactó en los comportamientos económico-productivos de los agentes, en especial debido a la inestabilidad de los mismos, aspecto que generó señales contradictorias y alta incertidumbre. Como se mencionó, éstos no favorecieron al sector agropecuario: todos los productores vieron disminuidos los precios de sus productos y tuvieron que afrontar mayores costos por el encarecimiento de las maquinarias y por el mayor costo de la mano de obra. Sin embargo, dentro de esta situación global se presentaron importantes diferencias, que afectaron en distinta medida a cada eslabón de la cadena: productores no-propietarios, terratenientes ganaderos y grandes propietarios arrendadores (Lattuada, 1986).

En cuanto al Estado, amplió en gran medida su estructura, tanto en términos cuantitativos (reparticiones y personal) como cualitativos (generando nuevas pautas de intervención en la sociedad y la economía). La política de gastos, al contrario de lo que normalmente se cree, fue bastante ortodoxa y pro cíclica: en la fase de expansión económica la acompañó y estimuló, y luego de la crisis de 1949 se aplicó una política ortodoxa en donde el déficit no superó nunca el 4% del PBI. Si bien los gastos públicos aumentaron (entre el 28% y el 29% del PBI en todo el período peronista, comparado con el 20% durante la guerra, 1940-1944), al menos entre 1945 y 1949 el rubro inversiones ocupó el mayor lugar, con el 13%, en comparación con el 4,6% en 1940-44 (Rapoport, 2000).

Es importante destacar a los fines de esta tesis que en el período peronista hubo un gran incremento de los gastos en cuanto a remuneraciones, pero ello se explica mayormente por el aumento cuantitativo del personal. Esto redundó en una fuerte pérdida de capacidad y calidad en el funcionariado público, al menos de las terceras líneas para

abajo. El proceso fue especialmente marcado entre 1950-54 en donde las remuneraciones disminuyeron un 30% pero el empleo público creció.

En cuanto a los ingresos fiscales, Rapoport (2000: 397-398) menciona que el Estado peronista pudo sostener la expansión del gasto público básicamente gracias a la reforma de impuestos (apuntando a un sistema tributario más progresivo, gravando el “exceso de beneficios”, la ganancia de capital y la riqueza personal) y a la implementación de un nuevo sistema previsional (que generalizaba sus beneficios e implicaban una gran fuente de ingresos en lo inmediato).

Como se ha podido ver en este capítulo, la IEE procuró adecuarse y dar respuesta a las demandas cruzadas de los campos social, político y económico. Además de generar las bases para la “armonía social”, debía atender los condicionantes económicos estructurales internos y externos. La política de ingresos, constituyó el pivote sobre el cual giró el proyecto de industrialización con redistribución del ingreso. De esta manera, y aún con mayor intensidad que en otros períodos históricos, la IEE y el Estado mismo se fueron constituyendo en el centro gravitacional alrededor del cual giró la lógica sociopolítica de la ISI, pues allí se definían las posibilidades de reproducción o de liquidación de sectores enteros de la economía.

En este contexto, la generación de consensos y apoyos sociales a través de espacios institucionalizados por el Estado peronista constituyeron un elemento estructural de la IEE y de la arquitectura burocrática peronista. A través de ella se crearían las condiciones de posibilidad para la efectividad de las políticas implementadas y se cultivaría el consenso y la “armonía” social. Por ello, el estudio de los OCE en esta segunda parte permitirá analizar cómo las interacciones entre la elite peronista y los actores socioeconómicos afectaron la IEE y cómo en ello incidieron los condicionantes políticos, sociales y económicos.

## **CAPÍTULO VI: De la “participación” a la “colaboración”: la función de los consejos en la economía política peronista 1946-1948**

En el capítulo III se ha visto como en el período 1943-46 Perón construyó su base de apoyo sociopolítico sobre la base más estable que finalmente encontró: la masa trabajadora y el sindicalismo organizado. En esta trayectoria, la elite peronista –consolidada como grupo político-estatal luego de las elecciones de febrero de 1946– legitimó su accionar a partir de la “obligación” de “mantener el equilibrio”, término este último que sintetizaría en buena medida la estrategia sociopolítica de la IEE en cuanto a estabilizar las posiciones y pretensiones de los distintos actores. La defensa del equilibrio socioeconómico, correlato del equilibrio sociopolítico, se presentaba como una tarea fundamental. De allí que la construcción de legitimidad del modelo ISI, y de la IEE que lo configura, fuese una prioridad de primer orden.

Si en el capítulo anterior se describió la IEE y su principal impacto entre los sectores sociales, en el presente se analizará cómo fue aplicada dicha política en interacción con los actores empresarios y trabajadores y las consecuencias de ello para la legitimidad de la IEE y el MD. En esta trayectoria, la elite peronista aplicó tanto políticas de persuasión y distribución de incentivos positivos como de disciplinamiento, pues se consideraba que de esa manera se podría construir un espacio de consenso para implementar una IEE efectiva.

El mantenimiento y consolidación del “equilibrio” sociopolítico y económico giró en gran medida en torno al problema de la inflación, aspecto que permite conectar las interacciones Estado-trabajadores-empresarios con la IEE y el MD ISI. Como se podrá observar a través del estudio empírico de dichas interacciones, la relación entre precios y salarios definirá la posibilidad material de construir un espacio de intersección entre los intereses del capital y el trabajo; y con ello, la coalición sociopolítica sobre la cual se sostendría un modelo económico que pretendía basar su legitimidad en el apoyo a la industria y el progreso social.

## **VI.1. Los consejos: la elite peronista y la estructuración estatal de la economía**

A partir del 4 de junio de 1946, fecha en que asumió el nuevo gobierno constitucional, cambiaría la lógica de intervención política de la ya consolidada elite peronista. El momento de la batalla política había concluido, era hora de gobernar, lo que exigía otro tono discursivo. El período 1943-46 había evolucionado desde un primer intento por construir una coalición que incluyera a todos los sectores sociales del país, hacia una segunda etapa en donde terminó predominando una lógica política de polarización, politización y enfrentamiento (Capítulo III). Una vez asumido el gobierno, la elite peronista buscó volver a “conciliar” y “armonizar” las interacciones entre la distinta gama de actores sociales: “El momento de la lucha ha pasado (...), soy y me siento el presidente de todos los argentinos, de mis amigos y de mis adversarios” (4 de abril 1946, en Perón, 1997: 61).

De la misma manera, si en el período 1943-1946 se había intentado incorporar a los actores socioeconómicos a través del concepto de participación, ahora, una vez ganadas las elecciones y legitimado el proyecto peronista se requería otro tipo de interacciones. La etapa de las propuestas, del diagnóstico, de los planes y de la “participación” de los actores sociales en los mismos había pasado. Era el momento de realizar, de concretar y de llevar a cabo la planificación. Berrotarán (2003) resumió esta nueva dinámica en la idea de que emergió una nueva legitimidad, fundada en el “hacer”. Esta etapa requería de la “colaboración” de los actores socioeconómicos para el logro de los objetivos trazados por el Estado.

Esta situación imprimiría una lógica particular, que se derivaba de la combinación de la legitimidad del “hacer”, es decir, de implementar y concretar de forma óptima, científica y racional los planes, junto con la idea de que era preciso contar con el apoyo de “todos los argentinos”. No obstante, la lógica sociopolítica que había prevalecido en el último año en gran medida seguiría su inercia, y a Perón no se le escapaba que en última instancia había ganado las elecciones fundamentalmente gracias al apoyo popular. Con los trabajadores, tenía un compromiso especial, pues era la base más sólida de su propia legitimidad. Gran parte del resto de los

sectores sociales, clases acomodadas, clases medias y el empresariado, necesitaban todavía ser “conquistados” para que apoyasen al gobierno.

En el plano de la organización del consenso y de la “colaboración” socioeconómica, el Estado operaría a través de los consejos. La aplicación y coordinación de los planes de gobierno quedarían en manos del Poder Ejecutivo y la Secretaría Técnica (Berrotarán, 2003: 89), y la política económica a cargo del Banco Central, presidido por Miranda. Si bien es difícil determinar la efectividad y la forma concreta que asumió esta política de “colaboración” entre los actores socioeconómicos y el Estado, lo cierto es que la elite peronista desplegó en la estructura pública una serie de organismos de cooperación económica (OCE) porque juzgaba imprescindible el involucramiento de los actores socioeconómicos en la IEE. Berrotarán (2003) exhuma un documento de la Presidencia de la Nación llamado “Ayuda memoria para la orientación política”, vinculado a la Secretaría Técnica, que da cuenta de esto en los siguientes términos:

“Para que la acción del gobierno sea también integral necesariamente debe estar ligada en forma estrecha con el capital y el trabajo, con patrones y obreros a fin de llegar a establecer el equilibrio y la armonía del capítulo II, 9 (política económica, política social). Es así como además de la estructuración orgánica que se de el gobierno debe existir un organismo coordinador que capte y releve las inquietudes y sugerencias de la producción, industria, comercio y esfuerzo privado para luego encontrar las soluciones y llevarlas oportunamente por los intermediarios naturales a los centros de donde emergieron esas inquietudes orientando opiniones y superando inconvenientes para los intereses del estado y los intereses de la nación” (*Ayuda memoria sobre la orientación política*, sin fecha, p. 279-281, en Berrotarán, 2003: 89).

Como se puede observar, la IEE, a fin de alcanzar resultados óptimos, debía contar con un insumo imprescindible: la visión de los propios actores sobre los cuales se aplicaría dicha intervención. La resolución de los problemas que éstos estimaban relevantes redundaría tanto en la legitimidad como en la efectividad de la IEE. Semejante función necesitaba ser institucionalizada al interior del propio Estado, a través de los OCE, lo cual no es otra muestra más que la importancia que asumió la política de la cooperación económica, más allá de sus resultados.

Por ello, antes de cumplido un mes de asumir el gobierno, el 1 de julio de 1946, a través del decreto n° 2.098, se creó el Consejo Económico y Social (CES), “organismo consultivo” de la Secretaría Técnica y encargado

de llevar a cabo tanto la coordinación de los organismos estatales como la colaboración de los distintos actores socioeconómicos en la IEE. Así, el CES cumpliría la función de “informar y pronunciarse en cuantos asuntos someta a su consideración” el Secretario Técnico, que, según el art. 2, sería el presidente. Este organismo contaría con representantes públicos (de cada uno de los Ministerios de Interior, Relaciones Exteriores, Hacienda, Agricultura y Obras Públicas) de los empresarios (uno por cada actividad: agricultura y ganadería, minería, industrias manufactureras, construcción y edificación, comercio, transportes) y de los trabajadores (uno por cada una de las actividades correspondientes a los representantes empresarios). Los representantes empresarios y trabajadores serían convocados dos veces al año por el Presidente de la Nación para una reunión plenaria donde también se los designaría (Berrotarán, 2003: 90)<sup>174</sup>. Esta misma autora menciona que Miranda fue finalmente designado presidente del CES, con jerarquía de ministro secretario (decreto n° 20.573).

No obstante ser uno de los primeros OCE del nuevo gobierno, el CES recién se constituiría a comienzos del año siguiente. Como se observará, la vorágine de gobierno y la necesidad de tomar decisiones, de “realizar”, de “hacer”, de “concretar”, llevaba a que estos espacios no ocupasen el lugar prominente que se les había asignado originalmente ni pudiesen cumplir el rol con el que se los había proyectado<sup>175</sup>. Lo curioso es que el mismo Perón atribuía parte de las fricciones con los distintos actores socioeconómicos a la

---

<sup>174</sup> Berrotarán (2003: 90) muestra la lista de los actores representados en el CES: además de los ministerios mencionados, se agrega Trabajo y Previsión, Industria y Comercio, Salud Pública, presidentes del Banco Central, Nación, Hipotecario, Crédito Industrial y el director de Fabricaciones Militares. En cuanto a la representación de empleadores y de trabajadores, se agregan las siguientes actividades: luz y fuerza, espectáculos públicos, industrias gastronómicas, profesiones liberales, servicios sanitarios y de higiene. La representación de los empresarios está conformada por: Clemente José (agricultura), Juan José Reynal (ganadería), Rodríguez Goicoa (minería), Francisco Pratti (industrias manufactureras), César Poledo (construcción y edificación), José Hernández (comercio), Alberto Dodero (transporte), Serafín González (Luz y Fuerza), Clemente Lococo (espectáculos públicos), Carlos Contaretti (industria gastronómica), Jorge Villar (servicios sanitarios). Por los trabajadores, en el mismo orden: Antonio Eduardo Correa, Julio César Villada, Manuel montan, Sabas Ramón Avedano, José Griffó, Carlos Pérez Martínez, Sabino Parrilli, Eduardo Forteza, Norberto Ferrer, Héctor Varela. Profesiones liberales: Dora Lía Eugenia Vogtherr y Aurelio Hernández.

<sup>175</sup> Como se tuvo oportunidad de verificar posteriormente, esta sería la explicación que daría el propio Perón para justificar el pobre desempeño de los OCE en la primera etapa de gobierno (ver Capítulo VII.2).

carencia de un organismo efectivo que canalizara las demandas. En el acto de constitución del CES, el 20 de marzo de 1947, sostuvo:

“En estos últimos días, con las objeciones que se han presentado en el campo, hemos sentido la falta de este Consejo, que, organizado, estará sobre todo el territorio. Si hubiera existido, el gobierno hubiera recibido a tiempo las sugerencias y hubiera llegado a soluciones, hubiera explicado; hubiera llevado al campo argentino la explicación de muchas cosas que no se pueden explicar públicamente, pero que se pueden hacer llegar por sugerencias o por los intermediarios naturales de esas fuerzas. Para poder entendernos, es necesario hablar claro y decir lo que sentimos. Este CES tiene sus antecedentes en el antiguo Consejo Nacional de Posguerra (...). Señores: El gobierno no es impermeable a ninguna de las inquietudes, porque si lo fuera, no estaríamos en nuestro lugar. Quiero que pensemos que la obligación de este Consejo es captar, resolver y llevar soluciones. Estaremos siempre dispuestos a considerar cualquier inquietud, cualquier solución que se nos proponga, cualquier medida que sea para el bien. Lo pensaremos bien, lo estudiaremos profundamente y tomaremos las medidas que conduzcan a su mejoramiento” (Perón, [1947] 1998: 91-92).

Como se sabe, la IEE a través del IAPI generaba una situación fuertemente conflictiva con los actores rurales (Sidicaro, 2002; Sowter, 2010). En este contexto se consideró imprescindible lograr mayor efectividad en instancias como el CES, lo cual legitimaba estos mismos espacios de “colaboración”. Sin duda, estos conflictos ponían de relieve que la política de la “armonía y la solidaridad social” tendría dificultades en implementarse, al menos en relación a ciertos actores.

En la inauguración del período de sesiones ordinarias del Congreso de la Nación, el 26 de junio de 1946, Perón estableció los primeros lineamientos que tendrían las relaciones entre el Estado y el sector privado, el lugar de la industrialización y de los trabajadores en el marco de un nuevo pacto social. Continuando con la idea establecida en el CNP acerca de que la economía nacional “es una sola”, ni pro empresaria ni pro trabajadora, abogó por una complementación público-privada, “ni liberalismo privatista ni economía dirigida”, sino que “la economía nacional debe basarse en que el Estado controle los fundamentos de aquélla, quedando a la iniciativa privada, a veces en colaboración, en forma mixta con el Estado, o exclusivamente por su cuenta, el desarrollo de la producción y la manufactura de los artículos” (Perón, [1946] 1997: 90-91).

No obstante prometer que gobernaría “para todos los argentinos”, en este mismo discurso reconoció la naturaleza de su legitimidad más básica:

“Preferente atención han de merecer los problemas relacionados con el trabajo y con la previsión. Ni puedo ni quiero olvidar que fueron mis inquietudes sociales las que me impulsaron a desviarme de mi trayectoria militar para intervenir activamente en la política de mi país. Como tampoco de mi mente se borrará jamás el recuerdo de que fueron aquellas inquietudes las que supo valorar el pueblo y las que le impulsaron a elevarme a la Presidencia de la Nación (...).El avance en la legislación social ha de constituir, a través de los años que dure mi presidencia, una de las normas fundamentales de la política gubernamental” (ídem, 95-96).

Por ello mismo, no se justificaba bajo ningún concepto “las actividades violentas o de rebeldía” pues ellas “a nada conducen, porque sus reivindicaciones quedan mejor y más rápidamente atendidas por la vía de la legalidad. La idea que inspira mis conceptos podría resumirse en estas palabras: disciplina en el trabajo, pero disciplina en ambas partes; respecto del empleado a los derechos de empleador y respeto también del empleador a los derechos del empleado”. Los contratos colectivos serían el instrumento idóneo para “resolver los conflictos de intereses” (ídem, 96).

Al referirse a la política de salarios, también abordó la cuestión del costo de vida y sostuvo que la remuneración del trabajo debe “ser suficiente para cubrir el nivel de vida” y “ha de tender a elevar ese nivel de vida hasta hacerle alcanzar un estándar decoroso” (ídem, 96). En términos generales, argumentó que aspiraba a mantener el costo de la vida, por ello “he pedido a los industriales y comerciantes el abaratamiento de los precios, dándoles además, para lograr eso, un plazo de sesenta días, de los cuales ya van algunos corridos; pero he anunciado también que si este medio persuasivo no diese resultado, al vencer el término, iría a la congelación de precios y a la elevación de las retribuciones en un porcentaje equivalente” (ídem, 97). El Estado sería el encargado de disciplinar a los actores sociales para lograr el cumplimiento del pacto social que Perón mismo buscaba representar.

El problema del aumento del costo de vida y la inflación son objetos de análisis fundamentales a los objetivos de esta tesis, puesto que representan la confluencia entre la economía y la lógica sociopolítica, poniendo en primer plano tanto las interacciones entre empresarios y trabajadores como las estrategias de la elite peronista para implementar su proyecto político. Al mismo tiempo, esta problemática se relaciona con la IEE y la industrialización, puesto que se apostaba a que una mayor

producción de bienes y servicios ayudaría a morigerar las presiones inflacionarias.

Así fue que uno de los primeros temas que ocupó la agenda presidencial fue la lucha contra la inflación, lo cual implicaba, en parte, el combate contra el agio y la especulación, que durante la escasez de la guerra había hecho estragos en el costo de vida. El 6 de junio, el gobierno declaró ante los medios que se vigilarían estrechamente los precios de los alimentos. A la semana siguiente, se anunció la “Campaña de los 60 días” para abaratar el costo de vida. Esta “Batalla de los precios” sería coordinada por la Secretaría de Industria y Comercio, a cargo de Lagomarsino, y sería personalmente dirigida por Perón. Intervendrían 650 inspectores de la Dirección de Abastecimiento de la Municipalidad que tendrían a su cargo la fiscalización de los precios en la Capital. Perón mismo inspeccionaría algunos comercios. El agio y la especulación serían fuertemente reprimidos. El 19 de julio el senado aprobó una ley de represión a los monopolios. Posteriormente se aplicaron precios máximos y el IAPI comenzó a limitar las solicitudes de exportación de productos que incidían en la canasta familiar. Igualmente, se facultó a la Secretaría de Industria y Comercio para que reduzca la lista de productos exportables<sup>176</sup>. El 4 de octubre Perón anunciaba nuevas normas para la importación, lo cual será analizado en profundidad más adelante.

Para la elite peronista el problema de la inflación era algo que respondía a una situación circunstancial y que se explicaba fundamentalmente por factores exógenos vinculados, entre otras cuestiones, a las escaseces de la guerra y la inmediata posguerra. Recién en el último trimestre de 1948, habida cuenta de que la inflación interna superó con creces a la internacional, se comenzó a considerar que el problema era de origen interno (Berrotarán, Gilbert, Rougier y Tenewicki, 2006). Así, según estos mismos autores, en los comienzos del gobierno peronista se buscaron

---

<sup>176</sup> Obsérvese la lógica de la IEE y sus consecuencias no buscadas: ante la necesidad de aumentar y conservar el poder adquisitivo de los trabajadores se opera un progresivo cierre de las exportaciones industriales. Es decir, si bien en el período 1943-46 se había “planificado” el mantenimiento de los mercados de exportación para las manufacturas, luego de 1946 se opta de manera “pragmática” por fortalecer el mercado interno en detrimento de dichas exportaciones.

soluciones que apuntaban a un reordenamiento de la producción de ciertos tipos de bienes, la introducción de subsidios así como la reducción de las exportaciones de determinados artículos (función en la que el IAPI cumpliría un rol destacado), y eventualmente se preveían medidas paliativas como el control de precios, la distribución y el racionamiento.

Sin duda, el problema de la inflación tenía una importancia sociopolítica estratégica pues ella determinaba el equilibrio de la coalición en la que el gobierno peronista buscaba sustentarse. Concretamente, en cuanto al encarecimiento del costo de vida, se reprimía la inflación “injustificada”, es decir, aquella que no estaba provocada por la coyuntura internacional. En la Comisión Permanente del Consejo Económico Social, reunida a puertas cerradas, el 5 de mayo de 1947, Perón sostuvo:

“Lo que nosotros queremos es sistematizar de tal manera la situación que no deje duda alguna del rumbo a tomar. No queremos modificar lo que no es modificable, como ser los aumentos por causas naturales, como escasez de materias primas y otras justificadas, sino que queremos combatir las causas artificiales de la carestía, o sea, las maniobras especulativas. Quiero aclarar que nos espera un proceso complejo y que, además, no creo que vayamos a solucionar inmediatamente este problema. (...) si empezamos por reducir paulatinamente los precios y combatimos la inflación injustificada, para luego estudiar la solución a la inflación justificada mediante atinadas medidas económicas, posiblemente podremos estabilizar la situación. Lo esencial, ahora, consiste en procurar el abaratamiento de cuantos artículos necesita el pueblo y dar a conocer la obra que realizamos para disminuir la inflación. (...) Trataremos de aplicar las sanciones solamente cuando estemos seguros de que no nos equivocamos. (...) *La representación de los variados intereses que se conjugan en el seno del Consejo permitirá que el gobierno pueda pulsar en todo momento el efecto de las medidas que adopte y recibir las sugerencias que le puedan llegar de todos los medios realmente interesados en la solución de los graves problemas que afectan a la economía nacional.* Deseo que una comisión asesora de precios revise los actuales, proponga las modificaciones que estime pertinentes, así como los artículos y materiales que deban incluirse en la regulación de los precios o excluirse de ella. Las normas a que deba sujetarse el control de precios y la imposición de las sanciones pertinentes serán consideradas por este organismo consultivo a fin de que puedan contar con la opinión de todos los sectores interesados” (Perón, [1947] 1998: 182, subrayado propio).

En esta cita queda claro que de la participación de los distintos actores socioeconómicos se esperaba una colaboración efectiva que permitiese atacar el problema y resolver uno de los principales escollos sociopolíticos para el desarrollo de una economía cada vez más centrada en el mercado interno. En ese discurso, Perón también deja ver el modo en que se aplicaría la IEE para controlar la inflación: a través de una comisión asesora.

Asimismo, el CES propondría y consideraría las normas que pondrían en marcha los controles de precios y la eventual imposición de sanciones.

El IAPI constituiría un instrumento fundamental para combatir la inflación. En este punto –en cuanto hace a las interpelaciones de la elite peronista hacia la sociedad en general y en cuanto a los trabajadores y los empresarios industriales en particular– conviene adelantar que una parte sustancial de la IEE buscaba legitimarse a través de los beneficios que obtendrían tanto empresarios industriales como trabajadores del proceso de industrialización que el IAPI mismo contribuía a financiar.

En el citado discurso de inicio de las sesiones ordinarias del Congreso del 1 de mayo de 1947 Perón defendió “la función reguladora del IAPI”, ya que “al mantener los precios en el mercado interno y comercializar los excedentes en los mercados exteriores a los mejores precios posibles, ha sido un freno a la inflación y a la suba del costo de vida en los artículos de primerísima necesidad. Así hemos podido conseguir que los precios del mercado interno del pan, azúcar, aceite comestible, carne y manteca se mantuvieran sin variación”. Respecto de las ganancias generadas por el organismo, mencionaba que “se espera obtener para fines del año actual un remanente de más o menos, dos mil millones de pesos, que será utilizado como ‘capital básico’ para la implantación de fábricas y ejecución de obras productivas del Plan de gobierno” (Perón, 1998:155).

Como se vio en el apartado anterior durante este período la política económica tuvo en general resultados positivos. La confluencia entre trabajadores y empresarios, la “armonía social”, y una situación económica en donde “todos ganan”, parecían ser posibles. Claro que esta no era la opinión que compartían los actores rurales, tanto los productores, mayormente asociados en la FFA, como los grandes propietarios de la SRA, quienes no podían digerir bajo ningún argumento el hecho de que el Estado les “confiscase” sus “legítimas” ganancias. En otro lugar se mostró los enormes conflictos que se verificaron en las interacciones entre el Estado peronista y los actores rurales en el período 1946-1948 (Sowter, 2010).

En cualquier caso es importante destacar que la utilización del excedente agropecuario, tanto para “financiar la industrialización”, como Perón mismo sostenía, o para proteger la economía nacional de los vaivenes del mercado internacional, no constituyó la puesta en práctica del discurso antioligárquico peronista, sino una política pragmática habida cuenta de las circunstancias internacionales. No obstante, los actores rurales en general, y los grandes propietarios en particular, no podrían legitimar nunca esta IEE, aun que se la hiciese en nombre de la estabilidad agropecuaria futura.

El líder de la elite peronista era extremadamente sincero en esta cuestión. El 8 de septiembre de 1948 en la inauguración del Monumento al Agricultor en la localidad bonaerense de Esperanza, les decía a los productores:

“Pagamos al chacarero 20 pesos el quintal; entregamos a los molinos ese quintal a diez pesos. El gobierno pierde diez pesos por quintal, porque si no el pueblo argentino tendría que pagar un peso y medio el kilo de pan. (...) El resto lo vendemos (al exterior) a sesenta pesos, pero a sesenta pesos nominales, porque todavía nadie nos ha pagado un centavo de lo que le vendimos a sesenta pesos. (...) La industria costó montarla, las fábricas hay que pagarlas, por lo menos al principio, y amortizarlas. Por esa razón en este momento, aun cuando nosotros saquemos elevada cantidad, no podemos pagarle al chacarero más, porque es necesario amortizar todos los costos iniciales de esta inmensa empresa para convertir el lino de doce pesos a cuatrocientos pesos el quintal” (Perón, [1948] 1997: 390-392).

En el plano de la organización estatal se consideraba que todavía era mucho lo que faltaba hacer para lograr una IEE racional y debidamente coordinada. En particular, se evaluaba como imprescindible, a fin de conseguir una intervención coherente, la centralización del control de las funciones económicas. En este sentido la creación del Consejo Económico Nacional por el decreto n° 20.447 del 15 de julio de 1947 sería un hito que en gran medida marcaría la infraestructura tecnoburocrática estatal en el área económica (Stawski, 2012a).

Pensado como organismo de control y coordinación de todas las áreas económicas y financieras del Estado, el CEN se convirtió en una especie de super ministerio de economía y concentró en este período todo el poder de decisión en cuanto a la IEE peronista, poniéndose, en la práctica, por encima de los ministerios y secretarías. Esto quedó claro en su decreto de reglamentación, n° 32.063 del 15 de octubre de 1947, en donde se estipularon las facultades y el alcance de su control. No sólo debería

“estudiar, informar, coordinar y proponer al Poder Ejecutivo las medidas económicas y financieras” y “medidas racionalización administrativa”, sino que además debía “controlar y coordinar la ejecución de leyes, decretos y medidas de carácter general” a la vez que asesorar al Poder Ejecutivo<sup>177</sup>.

El hombre designado para semejante función no fue otro que Miguel Miranda, quien así logró, se puede decir, la suma del poder público económico, tanto sobre la economía nacional como sobre todo el aparato del Estado en el área económica. Ello le valió no pocas críticas políticas, en tanto que podía manejar a su arbitrio los resortes económicos del Estado. Continuando con la lógica de lograr colaboración de los actores sociales, se generó en este organismo una instancia consultiva, pero que cumpliría funciones exclusivamente de “asesoría”, limitando así fuertemente la “participación”. El art. 5 del decreto de reglamentación preveía la creación de “comisiones honorarias consultivas” para que esté representada “la opinión de entidades públicas y privadas”. Pero la creación de las mismas quedaría a criterio del mismo presidente del CEN, quien además sería presidente de la Comisión Permanente que funcionaba en el seno del Consejo Económico Social (CES).

De todas formas, era evidente, al menos en el período 1946-48, que el CEN no estaba pensado como un organismo que formularía e implementaría la IEE a través de la participación de los actores socioeconómicos. En realidad su creación puede entenderse a partir de la idea de Perón de que “la economía nacional debe basarse en que el Estado controle los fundamentos de aquélla”, explicitada en el mencionado discurso de inauguración del período de sesiones ordinarias del Congreso de la Nación, en junio de 1946. En este sentido, se consideraba crucial la necesidad de que el Estado centralizara, coordinara y controlara la IEE a fin de que esta sea racional y coherente con los postulados del proyecto peronista.

---

<sup>177</sup> Por si quedaban dudas, el decreto aclaraba que: “por ‘control’ se entiende la facultad de orientar la política económica nacional que ha de seguir el gobierno y en consecuencia todos los organismos de la Administración Nacional para llevar a cabo los postulados fijados por el Poder Ejecutivo sobre la materia y verificar si en la práctica son cumplidos por los organismos encargados de su ejecución”. A su vez, el art. 13 estableció que “los proyectos de decretos y leyes que tengan atenuencia directa o indirecta con la materia económico-financiera, deberán ser suscriptos por el Presidente del Consejo Económico Nacional antes de ser elevados a la consideración del Poder Ejecutivo”.

En efecto, Perón aclaró el sentido de esta nueva estructura al asumir Miranda la presidencia del CEN el 22 de julio de 1947. Allí, sostuvo que “la función de gobierno no puede dividirse en doce ministerios, sino que ha de ser una acción conjunta y única”. Entonces, este organismo, que “pasa a ser un órgano indispensable de gobierno”, no puede quedar “ligado a ninguna actividad, sea ella particular o sea ella nacional, sino que debe supervisarlas a todas para obrar en este aspecto de acuerdo a la ley *sin contactos ni interferencias de ninguna naturaleza*” (Perón, [1947] 1998: 285-286, subrayado propio).

Las pautas bajo las cuales se estaba llevando a cabo la IEE y el lugar que los actores socioeconómicos estaban destinados a cumplir también puede observarse en el acto de creación del Consejo Superior de Política Económica de la Provincia de Buenos Aires, el 8 de julio de 1947, en donde hablaron tanto Perón como el gobernador de la Provincia de Buenos Aires, Domingo Mercante<sup>178</sup>. Si bien este Consejo era creado a fin de lograr la “colaboración eficaz” de los actores socioeconómicos y también cumpliría el objetivo de generar “armonía social”, el discurso de ambos funcionarios se enmarcó en otra lógica, cuya pauta está dada tanto por el contexto de enunciación (el senado de la Nación) como por la estrategia amplia de difusión de su creación (que terminó en un folleto propagandístico editado por el gobierno de la Provincia de Buenos Aires). El tono que enmarcó políticamente el evento se reflejó en la introducción (anónima) del folleto:

“la trascendencia de la transformación operada por la Revolución Nacional pretende aún ser falazmente negada por sectores directamente interesados

---

<sup>178</sup> La biografía de este personaje clave de la elite peronista se puede encontrar en Rein (1998: 48-51). Nacido en 1898, e hijo de un maquinista ferroviario sindicalizado en La Fraternidad, Mercante trabajó relaciones con Perón a principios de la década de 1940 cuando ambos cumplían funciones militares en Mendoza. Ya desde el GOU se convirtió en un estrecho colaborador del futuro líder de la elite peronista, ayudándolo en la promoción de las políticas laborales. Su estrecha relación con los sindicatos, en especial con los ferroviarios, lo convirtieron en el brazo ideal para acercarse y lograr el apoyo de los trabajadores, aun antes de que Perón se hiciese cargo de la STP. Luego de cumplir un papel destacado en las jornadas del 17 de octubre, ayudando a organizar la movilización, ocupó el puesto clave de Secretario de Trabajo y Previsión, desde donde operó exitosamente movilizándolo el apoyo electoral hacia Perón a través de las delegaciones provinciales. Luego de que fracasase el intento del Partido Laborista para imponerlo como vicepresidente, “el corazón de Perón” fue designado candidato a gobernador de la Provincia de Buenos Aires, cargo en el que se desempeñaría hasta 1952. Si bien en 1949 llegó al apogeo de su carrera, actuando como presidente de la Asamblea Constituyente, hacia el final de su mandato como gobernador sería objeto de diversas acusaciones y operaciones políticas que derivaron en su expulsión del partido en 1953.

en la resurrección de las viejas condiciones. (...) La oligarquía aplicó a la actividad económica un criterio único, la ‘planificó’ en cierta medida, hizo su propia ‘política económica’, pero sólo en el sentido de concentrar al máximo la dirección de la actividad nacional en interés exclusivo de un solo tipo de producción, la producción agropecuaria; de una sola clase, la clase terrateniente; de una política determinada, la política del ‘fraude patriótico’. Y todo ello directamente ligado por el cordón umbilical del comercio de exportación al más despótico e inhumano de los poderes de la Tierra: el capitalismo imperialista” (*Creación del Consejo Superior de Política Económica de la Provincia de Buenos Aires*, 1947: 2-6).

Con este telón de fondo, Mercante precisó detalles importantes para entender la lógica de la IEE peronista. El Gobernador comenzó enfatizando la necesidad de operar en forma “científica” para poder gobernar correctamente. Esto mostraba, una vez más, la concepción de que el Estado debía ser una máquina que funcionase técnica y científicamente para generar las mejores políticas y producir resultados óptimos. Así, afirmó que, debido a que cada vez son mayores y más amplios los problemas a resolver,

“se ha verificado una necesaria e ineludible ampliación de la esfera de gobierno y una intervención más extendida y directa sobre las partes vitales del agregado económico. Se exige así a los poderes del Estado un conocimiento completo y cabal de la economía de la Provincia (...). Ese conocimiento de nuestra propia realidad y posibilidades, conjugado con los principios técnico-científicos que se aporten para la adecuada conducción de la cosa pública, orientada hacia la consecución de las aludidas finalidades prefijadas por el gobierno, será el resultado deseado y feliz de la creación de este organismo” (ídem: p. 7).

No obstante su objeto, este discurso dedica un solo pasaje a la participación y colaboración que los actores socioeconómicos podrían prestar a fin de ser funcionales a las directivas dictadas por el Estado.

“El Consejo Superior de Política Económica, espera de los representantes de las fuerzas vivas y de los trabajadores, la colaboración eficaz, despojada de intereses de grupo, a través de los conocimientos de los problemas concretos, de su experiencia y de su compenetración de los altos destinos que aguardan a nuestra provincia” (ídem, p. 11).

Por último, quedaba claro que la élite peronista buscaba representar tanto la ruptura de un modelo de desarrollo que había sido “antinacional” como el nacimiento de una nueva propuesta en donde se encontrarían realizados los “objetivos nacionales”. Ello demandaba su legitimación en términos de una participación social ampliada. Lo singular de esta construcción es que requería previamente “someter” las fuerzas económicas al poder político del Estado para que este lleve a cabo su proyecto.

“Los que destruyeron y quieren seguir destruyendo los fundamentos federativos del país fueron quienes desde el exterior planearon una política económica en virtud de la cual estábamos destinados a ser simples

proveedores de materia prima barata, con un solo puerto exportador, con rieles y caminos orientados en el mismo sentido y dirigido hacia fuera y no hacia adentro. (...) El pueblo argentino, que tiene plena conciencia de su proceso emancipador, ha comprendido que no será dueño de su destino hasta tanto no logre someter a su decisión política las fuerzas organizadas del poder económico. El ascenso de las masas a la conciencia política, unido a las modificaciones sustanciales operadas en las condiciones del proceso económico, ha producido la quiebra de la concepción tradicional del Estado y su relevo por nuevas formas de estructura estatal. (El Estado) se ha convertido en el centro unificador de la vida nacional” (ídem, 14-15).

Como se puede observar, estos discursos ponen en primer plano una contradicción cuyos conflictivos contornos no emergerían sino algunos años más adelante. En efecto, si, por un lado, la elite peronista visualizaba la necesidad de incorporar la participación de los actores socioeconómicos (que asume cada vez más la forma más limitada de colaboración) para la generación de una IEE más efectiva y legítima; por otro lado, se consideraba imprescindible optimizar técnica y “científicamente” la resolución de problemas, lo cual implicaba una lógica de toma de decisiones en la que los actores privados son mayormente vistos como un “obstáculo”. Así es como en este evento en donde se institucionalizaría la colaboración de dichos actores en la IEE del gobierno de Buenos Aires se dijo poco y nada acerca de este tema y en cambio se los reprendió en la medida en que no aceptasen los términos de la colaboración impuesta.

El conflicto sociopolítico que había enfrentado a los trabajadores con los empresarios, y sobre el cual la elite peronista había terminado construyendo su poder, se efectivizaba en la disposición de aquellas estructuras estatales que estaban destinadas a regular tanto la economía como las interacciones entre los actores sociales. No obstante, y habida cuenta de la situación económica expansiva que se estaba viviendo, aquellos aspectos que más alienaban el posible apoyo de los empresarios al proyecto peronista se mantuvieron latentes y en general predominó, como seguidamente veremos, una actitud de aquiescencia apática a las pretensiones de legitimidad de la IEE peronista.

## **VI.2. Autonomía estatal y “colaboración” privada, las relaciones con los empresarios**

Luego de febrero de 1946, los empresarios industriales intentaron acomodarse a los nuevos tiempos y buscar el beneplácito del Estado, de

quien dependían en gran medida para crecer. Pero si bien la elite peronista consideraba necesaria la organización de la representación de las fuerzas sociales y económicas ante el Estado a fin de articular la “armonía social”, la dinámica del conflicto sociopolítico había llevado a una creciente desconfianza respecto del poder que disponían los empresarios<sup>179</sup>. Luego de intervenida la UIA y despojada de su personalidad jurídica entre mayo y junio de 1946, el gobierno intentaría (y fracasaría) en promover la constitución de una central empresaria debidamente representativa del conjunto del capital a nivel nacional y consustanciada con el proyecto peronista.

Cúneo ([1967] 1984), Brennan (1997 y 2002) y Brennan y Rougier (2009) estudiaron estas iniciativas. El primer paso del gobierno para constituir una entidad con tales características fue el establecimiento de la Asociación Argentina de la Producción, Industria y Comercio (AAPIC). La misma representó de forma amplia al capital y tuvo una cierta afinidad ideológica, pero no hubo identificación con el proyecto peronista y no cumplió con las expectativas de Perón de que represente acabadamente al sector del capital frente al Estado. En efecto, predominaban en esta asociación los mismos intereses concentrados de Buenos Aires que antes operaban en la UIA.

Por esas razones, Perón disolvió la AAPIC y estableció la Confederación Económica Argentina (CEA), que aunque también representó los intereses económicos de Buenos Aires, logró incorporar, a diferencia de la anterior asociación, algunas de las firmas más importantes que habían formado parte de la UIA, como SIAM-Di Tella, Pirelli y Loma Negra (Brennan y Rougier, 2009: 35). Estos autores mencionan que la CEA, al igual que la AAPIC, tuvo una vaga afinidad ideológica con el gobierno pero al estar dominada por los intereses porteños pronto se vio sometida a las críticas y presiones de los empresarios del interior que pugnaban por ser representados. Recién para 1952-53 se lograría conformar una entidad que cumpliera con estos criterios: la Confederación General Económica (CGE),

---

<sup>179</sup> Esto es especialmente válido para las organizaciones de segundo y tercer grado, como la UIA. No así para las organizaciones de primer grado, con una representación más acotada (Jáuregui, 2005).

y tampoco fue exactamente como Perón la había vislumbrado, aspecto que se tratará más en detalle en el próximo capítulo.

Si hay algo que quedaba claro para los empresarios industriales era que no se podía “ir contra Perón”, por lo tanto, más valía “sumarse” al proyecto peronista para, una vez dentro, lograr políticas favorables. Jáuregui (2004 y 2005) también muestra que, de forma pragmática, muchos de los empresarios industriales, especialmente aquellos que se habían mostrado cercanos al proyecto político peronista en el período previo, pasaron a operar bajo las nuevas reglas, es decir, desde dentro del Estado. Ello se materializó no sólo ocupando cargos de primer nivel en organismos estatales en el área económica e industrial, como el Banco Central y el de Crédito Industrial<sup>180</sup>, sino también haciendo “participando” de los OCE.

Sólo a través de esta participación los industriales podían abrigar esperanzas de lograr una IEE acorde a sus visiones, preferencias, demandas e intereses. Una vez que quedó claro que contarían con el apoyo estatal para proteger y promover la industria (al menos la liviana) en la posguerra, los empresarios desplegaron acciones para limitar, o al menos mantener, los avances que habían logrado los trabajadores. Estas demandas se manifestaron en dos niveles: primero, lo que consideraban una desmedida y constante suba de salarios; segundo, en el plano de la disciplina del trabajo, donde denunciaban la pérdida de poder empresario en la fábrica, el rendimiento obrero, el “ausentismo injustificado” y la “industria del despido”, todo lo cual explicaría una merma en la producción y la productividad por obrero.

Mención aparte merece la Cámara Argentina de Industrias Metalúrgicas, que tenía un rol destacado dentro de los industriales y constituyó una fuerte base de apoyo en los intentos de la elite peronista por legitimar la IEE y el MD ISI. Brennan y Rougier (2009) realizan un meticuloso estudio acerca de esta organización de primer grado y muestran como, más allá de las diferencias internas, hubo una fuerte identificación

---

<sup>180</sup> Las figuras más destacadas fueron el propio Miguel Miranda y también, Rolando Lagomarsino, Aquiles Merlini, Ernesto Herbin, Orlando Maroglio y Francisco Pratti, entre otros.

con el nacionalismo económico que representaba la elite peronista<sup>181</sup> y apoyó la IEE, en especial en el área de protección arancelaria, el tipo de cambio, la política crediticia y las nacionalizaciones. Más en general, apoyaban la reorientación del MD hacia una decidida ISI, superando el MD agroexportador y los intereses a él vinculados, como la industria de la carne y los molinos harineros. Sin dudas, la Cámara fue una alta defensora de la ISI, apoyando estridentemente el Plan de gobierno y todo aquello referido a la consolidación del mercado interno y al desplazamiento del capital externo. Pero tampoco se privaba de criticar y demandar una fuerte reorientación de aquellos aspectos más obreristas de la IEE.

La elite peronista, por su parte, buscaba consolidar el “equilibrio” entre los distintos sectores sociales del país, pues entendía que solo sobre la base de un sólido consenso podría aplicar una IEE efectiva. De igual manera, la misma IEE debía ser funcional al objetivo de la “armonía social”. El riesgo era que la dinámica de las interacciones, incluyendo los conflictos en torno a la misma IEE –que entre otras cosas determinaba la participación de los distintos sectores en el ingreso nacional–, desplomase todo el edificio, precariamente armado. Es en esta matriz donde se inscribió la legitimación de la IEE, lo cual a su vez remitía a la legitimación del modelo ISI. Es decir, dicha legitimidad económica era estructural a la arquitectura sociopolítica construida por la elite peronista. Ello se practicaría a través de los OCE.

Además de los argumentos defendidos en el discurso de presentación del Plan de gobierno ante el Congreso en octubre de 1946<sup>182</sup>, de forma más precisa, semanas antes, Perón había buscado legitimar la IEE y la ISI a propósito del anuncio de un nuevo régimen de control selectivo sobre las importaciones. Considerada como la “primera medida que debe ponerse en práctica”, constituía otra de las políticas que buscaban estabilizar las “condiciones excepcionales” que durante la guerra habían generado una protección natural a la industria y que ciertamente generaban cambios

---

<sup>181</sup> Es preciso hacer hincapié en que la elite peronista *representaba* ese nacionalismo económico, más allá de que *realmente* lo practicase. Respecto del “mito” de este nacionalismo, ver Fodor (1989) y Rougier (2012a).

<sup>182</sup> Ver Capítulo IV.3.

sustanciales sobre el núcleo del anterior modelo de desarrollo: los nexos con la economía internacional.

Este discurso del 4 de octubre de 1946 partía de la necesidad de adaptarse a “las nuevas condiciones imperantes” en el sistema internacional, determinando “un nuevo punto de equilibrio, capaz de asegurar el restablecimiento del juego armónico de todos los intereses económicos”. Frente a ello afirmaba que primero “hay un problema orgánico de carácter local a resolver previamente, cual es el de hallar la posición de equilibrio económico-social interno capaz de asegurar una ventajosa reciprocidad de servicios e intereses con los demás sistemas económicos” (Perón, [1946] 1997: 137). La legitimación de este nuevo equilibrio abarcó dos planos.

En primer término, justificó el régimen de importaciones en virtud de la potestad del Estado para decidir de forma autónoma qué productos adquirir y bajo qué condiciones. Así, los cuestionamientos respecto de la “legalidad” quedaban debidamente descartados. “Aspiramos a ejercer un derecho inobjetable: aplicar en cuanto a los tipos de materiales y demás elementos de real utilidad para el país en las presentes circunstancias” (Perón, [1946] 1997: 139).

En segundo término, se buscaba una legitimación que iba más allá de la mera normativa, y en todo caso ésta se inscribía en un plan mayor, que precisamente apuntaba a lograr el equilibrio sociopolítico teniendo como base (y finalidad) la solidez económica.

“La implantación de este nuevo régimen de exportaciones constituye así una medida trascendental e indispensable para el logro de los altos propósitos del gobierno en el terreno económico; el primero de ellos es la protección industrial con objeto de asegurar el fortalecimiento de nuestras fuentes de trabajo y de producción y, en consecuencia, consolidar las conquistas de los trabajadores. Proteger y afianzar en una medida justa y razonable los legítimos intereses colectivos involucrados en nuestro desarrollo industrial, debe ser, pues, uno de los objetivos primordiales de nuestra política económica en las actuales circunstancias” (ídem, 138).

Por último, insistió en la necesidad de generar un nuevo consenso social que garantizase el lugar de la industria en la “Nueva Argentina”:

“He de terminar con una afirmación que desearía ver compartida por todos los habitantes del país (...) que desearía ver compartida porque es la expresión de un vehemente deseo de gobierno: que la República Argentina acepte este primer paso firme hacia la industrialización con el convencimiento de que ha de labrar el bienestar y la felicidad de todos, sin

exclusiones ni olvidos. A esta campaña todos debemos estar enrolados. Todos vamos a luchar para: 1) proteger la industria nacional; 2) fomentar la creación de nuevas empresas; 3) aumentar el nivel de los beneficios industriales; 4) mejorar los índices de nuestra economía; 5) elevar la renta nacional; 6) elevar el nivel de la población; 7) conseguir un mayor bienestar de todos que solidifique la paz social” (ídem, p. 141).

Por su parte, Miranda buscaría legitimar la IEE y su orientación industrialista ante el sector empresario. Para ello, llevó a cabo una estrategia discursiva en donde apelaría al nacionalismo económico, al valor de la independencia económica, frente a la cual existiría una elite económica que, ligada a los intereses de la “oligarquía terrateniente” y los intereses “imperialistas”, buscaba impedir el desarrollo industrial del país.

En un discurso pronunciado en la Bolsa de Comercio de Buenos Aires el 16 de diciembre de 1946, Miranda afirmó que cuando ocupaba la presidencia del Banco de Crédito Industrial pudo comprobar “una vez más como los intereses foráneos estorbaban el desarrollo del crédito industrial. (...) En el Banco Central se iniciaron tentativas muy serias para ahogar la expansión de las operaciones oficiales del crédito industrial, proponiendo al Poder Ejecutivo sutiles reglamentaciones de las operaciones encomendadas al Banco Industrial y normas muy detalladas de sobre quiénes podría hacer créditos y a quiénes no”. Ello habría llevado a confirmar su idea de que la única manera de llevar a delante “un plan constructivo” no podía tener lugar si no “cambiábamos las bases de todo el sistema bancario, a fin de que los argentinos fuéramos, de una vez por todas, los que administráramos y dispusiéramos a qué orientaciones debía ajustarse el desenvolvimiento de nuestra industria” (*Bolsa de Comercio de Buenos Aires*, 1946, s/n).

En el mismo sentido, y ante el mismo auditorio, el 29 de mayo de 1947 Miranda argumentará que, además de las razones de la no correspondencia del modelo agroexportador con los intereses nacionales, existían cuestiones del contexto que no dejaban otro camino que la industrialización: “Hay que proseguir el camino comenzado y forzar dentro de lo posible la industrialización del país. Es la única manera de acrecentar la producción de bienes. No podemos esperar mucho de la importación de productos ya elaborados, en un plazo inmediato, por dos razones fundamentales”, que se resumen en: 1) imposibilidad de seguir importando

por las consecuencias de la guerra, “lo que producen lo necesitan para sí mismas”, y 2) las divisas disponibles “debemos utilizarlas con preferencias, en la obtención de máquinas para producir bienes o servicios de transportes (vapores y ferrocarriles)” (Miranda, 1947: 71).

#### *VI.2.1. El Consejo Económico y Social y el disciplinamiento de los empresarios*

Como se mencionó, la situación económica global generaba un ambiente de euforia económica y de sensación generalizada de bienestar. Por fin parecía que la Argentina se estaba poniendo de pie y avanzando a grandes pasos hacia su “destino de grandeza”, desarrollando fuertemente su industria, defendiendo precios históricamente altos en sus productos de exportación y distribuyendo generosamente los beneficios del progreso económico. Se ha mencionado en numerosas ocasiones que esto ayudó a postergar algunos de los conflictos socioeconómicos más agudos entre el capital y el trabajo. No obstante, se verifican, ya en este período, el germen de estas contradicciones, que condicionarían fuertemente las pretensiones de legitimidad de la IEE peronista.

En efecto, algunas de las dificultades para alcanzar un consenso genuino como base de la legitimidad de la IEE y el MD peronista quedó manifestado en una reunión plenaria del CES el 24 de junio de 1948, donde participó, además del Presidente de la Nación, casi todo el gabinete nacional, representantes patronales y trabajadores (aunque estos últimos tuvieron muy poca intervención)<sup>183</sup>. Esta fuente es de singular importancia tanto por ser uno de los pocos testimonios que quedan de las prácticas del CES, como por mostrar de manera vívida los problemas que perturbaban a los empresarios y el tipo y forma en que se daban las interacciones entre los empresarios y la elite peronista. A su vez, pone de relieve las restricciones del propio gobierno nacional en cuanto a la aplicación de la IEE.

Antes de profundizar el contenido de la reunión plenaria conviene destacar algunos aspectos contextuales. Si bien la misma constituía un

---

<sup>183</sup> Una semana, el 16 de junio, Perón había mantenido una reunión con representantes sindicales en donde trató muchos de los puntos que serían objeto de la reunión del CES que ahora se analiza. Resulta interesante observar las diferencias en la construcción discurso por parte de Perón, en especial sus pretensiones de legitimidad en cuanto a la IEE y el MD-ISI.

evento que teóricamente pertenecía al ámbito propio del CES, no tuvo una institucionalidad que dejara en claro la función de dicho Consejo y que lo legitime a los ojos de la sociedad. Así, a pesar de que el diario La Nación publicó el evento en la tapa, a penas mencionó que “tuvo intervención” tanto el CES como el CEN. El matutino informó que se trataba de una reunión en donde se discutió “la situación económica actual” y en donde “el jefe del Estado escuchó un memorial y luego expuso sus impresiones” (La Nación, 26-06-48); es decir, no se lo presentó como lo que fue: una reunión plenaria del CES.

El diario de los Mitre destacaba la importancia del evento al informar que participaron casi 80 personas (entre los que menciona al Ministro de Relaciones Exteriores, de Obras Públicas, el Secretario de Industria y Comercio, el de Asuntos Técnicos y el presidente del CEN y el CES). Por último, es importante mencionar que los periodistas sólo pudieron acceder al discurso de Perón y que el memorial “no fue dado a conocer ni hubo versión oficial”. Por último, en base a distintas referencias, informó que los problemas que se trataron fueron: “la inflación, el descenso de la producción, la incidencia de los salarios y de los precios, el encarecimiento de la construcción y las medidas necesarias para abaratar y facilitar esa actividad, el plan Marshall y las disponibilidades de dólares” (ídem).

En realidad, esta sesión plenaria –llevada a cabo en un contexto donde se comenzaban a ver los primeros nubarrones económicos en el horizonte– consistió más bien en un fuerte reclamo y puesta a punto de las posiciones respecto de la IEE en algunos de los sectores económicos, industriales y financieros del país. En esta reunión, la palabra de los patrones estuvo a cargo del presidente del Consejo Central de Comercio e Industria de la República Argentina, Horacio Martínez, quien destacó que sus “actividades alcanzan al país entero”. El motivo de la reunión fue explicitado por este mismo representante: “venimos (...) a informarle, con prescindencia de toda idea política, con toda franqueza, cuáles son, a nuestro ver, los principales problemas de nuestra economía” (Perón, [1948] 1997: 572).

En primer término se mencionó la inflación, la cual tendría lugar debido al “desequilibrio entre la producción y la demanda”. Afirmó que, por

el lado de la producción había una fuerte merma, “en no menos del cuarenta por ciento” según “las estadísticas oficiales”. Acorde a la representación empresaria ello se debía a que no se podía contar con el factor obrero para aumentarla, no sólo debido al “ausentismo”, “trabajo a desgano”, “industria del despido” y el quiebre de “los principios primordiales de disciplina”, sino también por la “multiplicación de feriados, paros por solidaridad con otras actividades o gremios, etc., etc. Esta situación (...) llega a veces hasta la anarquía y el abandono (...)” (ídem, 573). Martínez expresó una situación de preocupación y angustia en las filas del capital:

“No es que las fuerzas productoras exijan especiales garantías del Estado. Pero viven en un clima de total incertidumbre, puesto que no conocen cuáles serán sus obligaciones o derechos durante lapsos más o menos razonables. Temen el futuro, incluso el próximo, el inmediato, porque no encuentran motivos que despierten su confianza. No se trata de la mentada timidez del capital, sino incluso de una situación que impide trazar o hacer mínimos cálculos de previsión, imprescindibles cuando se trata de realizar nuevas inversiones o ampliaciones en negocios o industrias” (ídem, 573-574).

En ese sentido, ejemplificó que “hoy día es prácticamente imposible lograr una cotización definitiva para una construcción o siquiera para el aprovisionamiento de cualquier materia prima”. Además, señaló que “los productores agrarios se consideran desalentados” frente a los precios oficiales. Tras señalar “que las fuerzas tradicionales de la producción y el comercio están desmoralizadas” sostuvo que “no sólo no se atreven a pensar en incrementar o simplemente mantener su nivel de producción, sino que incluso piensan y hasta tratan de proceder a la liquidación” (ídem, 574).

Por el lado de la demanda, subrayó los siguientes factores: a) el aumento “incesante y excesivo” del circulante que agranda “desmesuradamente” el poder adquisitivo; b) la gran obra pública aumenta la presión sobre los materiales de construcción y mano de obra, encareciendo los costos del sector privado; c) “aumento en las retribuciones o sueldos”; d) el “desequilibrio en la balanza de pagos” cuyo superávit vuelca en el mercado interno “cantidades importantes de dinero”. En este cuadro, señaló, la congelación de precios no podría nunca resolver el problema.

Además, explicitó las demandas y preferencias del sector patronal en cuanto a la IEE: corregir y atenuar la escasez de divisas y el “excesivo” circulante en poder del público (política monetaria), “liberar” el comercio a la iniciativa privada “sin perjuicio de mantener los controles indispensables” y crear las condiciones para que el país pueda percibir los beneficios del Plan Marshall. En general, reclamó la creación de “un clima adecuado”, que pasaba por reducir el presupuesto y las obras públicas y “agotar todos los recursos para que la producción de obreros y empleados vuelva a su nivel anterior” (Perón, [1948] 1997: 575-576).

Mención aparte merece el pedido de la “inmediata puesta en marcha del Instituto de las Remuneraciones”, en donde lo que se pedía en definitiva era institucionalizar y racionalizar la relación salarial. Ello permitiría “eliminar poderosos factores de incertidumbre, suprimir los graves problemas psicológicos que crean retribuciones desproporcionadas”. Otro de los aspectos aludía a las relaciones con los empresarios del interior, quienes demandaban que las retribuciones sean fijadas “de acuerdo al costo real de cada zona o región y las posibilidades de cada actividad económica” (ídem, 575), reclamo que cobraría particular fuerza a partir de 1950, cuando los empresarios del interior comenzaran a organizarse (Capítulo VII y IX).

Seguidamente, tomó la palabra Perón, quien en términos generales desestimó la gran mayoría de los argumentos e hizo una defensa de la IEE en términos políticos. Otros miembros de la elite peronista pondrían de relieve, además, justificaciones fundadas en criterios de oportunidad y restricciones contextuales. Vale la pena reconstruir la intervención pública del líder peronista pues en ella se encierra parte de la clave que determina las interacciones con “las fuerzas vivas” en el discurso público<sup>184</sup>.

Tras señalar que todos los aspectos mencionados por Martínez se están estudiando “minuciosamente”, argumentó que en el país se afirmaban

---

<sup>184</sup> Recordemos que cuando habla Perón ya estaban presentes los periodistas, por ello su discurso pertenece al ámbito del “discurso público” (ver Capítulo II.4). Esto implica que no sólo hablaba a los empresarios y a la sociedad en general, sino también que establece los lugares que el Estado y los empresarios ocupan, o deberían ocupar, en la comunidad. Desde este punto de vista, este tipo de fuentes, generalmente ignoradas por la historiografía, adquieren una profunda relevancia, pues no sólo se trata de la veracidad de los argumentos, sino de la lucha política que se daba a través de ellos y la forma en que las percepciones de los actores operó en la dinámica real que terminó adquiriendo la IEE.

muchas cosas sobre bases que no eran reales, pues hasta el momento no existían estadísticas. Queda claro, entonces, que sólo el Estado, en base a datos estadísticos, podía determinar los problemas “reales” del país y desplegar una acción racional y técnica que los resuelva. Más allá de esto, marcó los límites de lo “debatible”, es decir, aquello que pertenece al mínimo común denominador del consenso nacional: “Para apreciar el problema económico argentino debemos basarnos en dos premisas fundamentales que implican nuestra evolución económica. Cualquier medida que fuese en contra de esas dos premisas es inaceptable para nosotros” (Perón, [1948] 1997: 578). Ellas eran la “economía social” y la “independencia económica”.

La defensa de la economía social se realizó en los mismos términos que se hiciera en el famoso discurso frente a la Bolsa de Comercio en agosto de 1944. Es decir, poner la economía al servicio de la sociedad, “humanizando el capital”, se justifica por la amenaza de la revolución social. Admite que ello genera un costo, pero que es mucho más barato que “combatirlo”. Destacó que para implementar esta solución no se requiere de la supresión de la propiedad, sino de limitar su abuso.

La independencia económica, fue definida como la supresión de “los monopolios internacionales”, y es ello lo que vendría a legitimar la actuación del IAPI: “es lógico que se lo critique (...) ha cerrado la frontera a los monopolios internacionales” (ídem, 582). En este sentido, la participación en el Plan Marshall es indirectamente desestimada, al menos en el discurso público: “la contribución sudamericana al Plan Marshall es de setecientos millones y nosotros llevamos ya colocados siete mil millones en la realización de un plan que ha dado de comer en el momento que Europa más necesitaba” (ídem, 578).

Por otra parte, no le interesaba, al menos ante estos actores, como se distribuyeran los beneficios, “porque el producido de las ventas viene para nosotros y no se va en otras direcciones. (...) ¿Entre quiénes se distribuyen los seis mil millones de pesos? Ya no me interesa. Es suficiente que no se distribuyan en París, Londres o Nueva York” (ídem, 582-583).

En esta operación discursiva, quien atenta contra el accionar del IAPI y la IEE obstaculiza la “independencia económica”. Lo mismo sucede con la “justicia social”. Quien se oponga, no puede formar parte de ningún consenso nacional. Sólo dentro de él caben las diferencias y son los espacios institucionalizados como el CES el lugar para discutirlos.

“Cualquier solución económica que no vaya en contra de estos dos postulados, que son fundamentales, será bienvenida y estamos dispuestos a aceptarla. Pero si se opone, nosotros nos oponemos a ella. Dentro de estos dos postulados estamos dispuestos a ayudar a todo el mundo en todo lo que sea posible, porque estamos convencidos que vamos en ese sentido o que vamos al comunismo. ¿Que el comunismo les parece bien? A mí me parece que no; pero si al pueblo argentino le pareciera que sí, quizás a mí también me pareciera que sí. Combato y lucho por una cosa que creo justa, y no hay nadie que me diga que es injusta. Pero, señores, yo necesito la colaboración de todo el mundo” (Perón, [1948] 1997: 583).

En cuanto a los problemas específicos señalados por la entidad patronal, Perón realizó un balance en donde, si bien reconoció algunos problemas, desestimó la mayoría de ellos. Resulta imposible ponderar la impresión que estas respuestas ocasionaron en los empresarios, ya que la intervención de Perón fue respondida con alocuciones del tipo “ahora sí entendemos mejor lo que sucede”. Lo cierto es que si éstos buscaban respuestas o canales de discusión con las autoridades, en su lugar se encontraron con una negación de casi todos los problemas planteados. Esto muestra, al menos en parte que en este período la elite peronista no consideraba que la participación empresaria fuese imprescindible para asegurar el buen funcionamiento económico. Más bien, lo que se consideraba necesario era que los patrones “apoyaran” y “colaboraran” con el Estado, quedando un margen muy pequeño, limitado a detalles de implementación, para opinar acerca de la orientación de la IEE.

“Me dicen que los obreros trabajan menos, pero no creo que sea tanto como se dice porque tengo estadísticas que corroboran lo contrario. El ausentismo obrero sobre el total de las industrias es de un 17,4 por ciento”. Además, dijo que tenía datos estadísticos de todos los países del mundo, que “comparados con los nuestros me permiten afirmar que estamos en ‘jauja’” (sic. Perón, [1948] 1997: 580).

Tampoco consideró que “el problema del dólar” fuese real, sino que es una cuestión de intercambio comercial con Estados Unidos. “Es el problema

de toda la vida que ustedes conocen mejor que yo: comprar barato y vendernos caro. Los sonsos ya se acabaron en estos tiempos, y yo, afortunadamente, lo tengo a don Miguel Miranda, que en ese sentido no es de los que aflojan fácilmente” (ídem, 584). En definitiva, en el discurso oficial, todos los problemas de la economía argentina denunciados por los empresarios no era reales y en todo caso eran desestimables frente a la enorme transformación que tenía lugar: “esos problemas subsidiarios para mí no tienen ningún valor frente al desarrollo alcanzado por la economía argentina” (ídem, 585).

El único problema que reconoció como tal fue el de la inflación (“el único real, los otros son más bien de carácter psicológico”). Pero lo minimizó, argumentando que el mismo no era un fenómeno local sino mundial. En este punto, estaba de acuerdo con el diagnóstico de la entidad patronal, especialmente en cuanto que sería producto de “la escasez de la producción y la abundancia de medios de pago”. Pero tal situación se justificaba en la medida que el Plan de gobierno y la reactivación económica lo requerían: “yo no he visto que ningún país haya realizado la activación de su economía sin dinero” (ídem, 586). Manifestó estar de acuerdo en que la inflación producida necesitaba ser vigilada y quitar progresivamente de circulación el exceso en los medios de pago. Sin embargo, denunció “la inflación especulativa o superinflación”, la cual “no se sujeta a ninguna ley que no sea la de la represión violenta” (ídem, 587).

En cuanto a la relación entre salarios y precios, reprendió a los empresarios y destacó que en realidad los precios “corren ligero, mucho más ligero que los salarios” y que ello “ha llevado a la necesidad de fijar salarios mínimos”. Por otro lado, aclaró que el Instituto de las Remuneraciones “tiene un carácter científico”, es un “instituto asesor” que no puede fijar las tarifas de salarios, sino que determina los salarios básicos y móviles a fin de que “no haya ningún hombre sumergido”.

Frente a la situación general de los obreros, su comportamiento y las críticas de los patrones, quienes “dicen que como (los obreros) ganan más, no quieren trabajar, que gastan el dinero en las carreras, etc.”, señaló que el avance socioeconómico que estos han tenido lo justifica, pues “ellos

también son argentinos” (Perón, [1948] 1997: 589). Por último, con respecto al encarecimiento del costo en las construcciones, subrayó la especulación de los empresarios con los materiales y la carencia de mano de obra. No obstante, en términos de Habermas, se puede decir que reconoció la verosimilitud de la pretensión de validez normativa del discurso empresario, en tanto que sostuvo que ya se estaban “deteniendo las obras públicas para darle preferencia a las privadas” y que están abriendo “la importación a todos los materiales de construcción”.

Finalmente, Perón terminó su intervención agradeciendo la “colaboración que en estos asuntos puedan prestarme, porque somos permeables a toda colaboración”. Como se puede observar, al menos en este período la “colaboración” no dejaba, más allá de las palabras, mucho margen para introducir modificaciones a una IEE que se consideraba la adecuada en función de las circunstancias vigentes y de los objetivos del proyecto peronista.

En relación a estas circunstancias contextuales, se puede observar que si bien el contexto internacional presentaba fuertes restricciones, de todas formas predominaba una sensación de optimismo y autonomía de decisión. Frente al “problema” de divisas y el Plan Marshall, Perón señaló que “los norteamericanos no pueden dejar de comprarnos; primero, porque no están en condiciones de realizar por sí solos el Plan Marshall, y segundo, porque si no nos compran ellos, venderemos a Rusia, cosa que a ellos no les conviene” (ídem, 592).

Seguidamente, tuvo lugar una discusión entre Miranda y el presidente y vicepresidente del Consejo Central de Comercio acerca de un tema que preocupaba mucho a los empresarios: la participación argentina en el Plan Marshall. Pero alrededor de ese intercambio discursivo, que por momentos se desarrolló bajo un áspero tono, surgió un debate mayor acerca de la política comercial y el problema de las divisas. En efecto, los empresarios se quejaban respecto de por qué el IAPI no vendía y acumulaba existencias. Miranda aclaró que era un problema de divisas: el país no vende porque “no compran en ninguna parte, salvo en Estados Unidos. Nuestros créditos han sido cubiertos y ahora exigimos dólares y no cuentos. Ellos están esperando

los dólares del Plan Marshall para comprarnos. No se nos paga con dólares, por eso no vendemos. (...) Hay a quien vender, pero no a quién cobrar” (Perón, [1948] 1997: 597). La osada estrategia del gobierno fue explicitada ante los empresarios:

“Esta es una guerra de nervios, pero tendrán que comprarnos. Se especula mucho sobre la gran cosecha, pero se olvidan de que el dólar no tiene el poder de regular el tiempo; puede sobrevenir una mala cosecha. Si son miopes en Norteamérica o en el mundo y no quieren dar a la Argentina lo necesario para producir y pagarle lo que produce, el día que se pierda la cosecha el mundo caerá en manos de Rusia. Entonces que carguen con las consecuencias” (ídem, 597).

Los empresarios no podían menos que dudar acerca de tan riesgosa empresa: “Yo me limito a constatar un hecho, y pregunto ¿de ese forcejeo saldrá ganando el país? Hay que admitir la posibilidad de que salga perdiendo (...) en el sentido de que los precios caigan y que tengamos que vender a mal precio”, señaló el vicepresidente del Consejo Central, Arnaldo Massone<sup>185</sup>.

Seguidamente, los empresarios expusieron que dentro de las líneas esbozadas por los funcionarios “hay cosas que no pueden modificarse” pero otras que sí, punto en el que propone: “me parece conveniente de que intervengamos nosotros, que es lo que solicitamos siempre. Que se nos tenga en cuenta y que se nos consulta cuando hay alguna cosa que puede herir intereses respetables”, afirmó Massone. Así, reclamaron una mejor representación en el CES y pusieron de manifiesto otro problema que sería recurrente en este tipo de espacios: los conflictos entre la representación del interior frente a Buenos Aires: “La representación del interior no ha sido considerada dentro del decreto de creación del Consejo Económico y

---

<sup>185</sup> Arnaldo Massone era el dueño de la farmacéutica Instituto Massone. Su historia es una pequeña muestra del punto hasta el que la lógica política afectó negativamente la racionalidad económica. La empresa se consolidó fuertemente en la década de 1930, instalando laboratorios de producción y equipos de investigación y desarrollo. Al poco tiempo se convertiría en una de las mayores exportadoras latinoamericanas de productos opoterápicos, elaborando productos de desarrollo propio y con licencias de terceros. Arnaldo Massone fue presidente de la Cámara Argentina de Comercio y se convertiría en un crítico permanente de la política económica del gobierno peronista. El régimen peronista comenzó a perseguir al empresario, que tuvo que exiliarse en Uruguay, y a la misma empresa, que fue intervenida en octubre de 1950 y sus bienes posteriormente rematados (Todo es Historia, n° 483, oct. 2007). Luna (1985, tomo II: 18-19) relata los pormenores que llevaron a la intervención y destaca el hecho de que el empresario se había rehusado a hacer una de las donaciones que habitualmente solicitaba la Fundación Eva Perón. Finalmente la sede del Instituto de la calle Libertador fue utilizada para albergar la Comisión Nacional de Energía Atómica.

Social” subrayó otro representante patronal. Ello era especialmente problemático en el caso de las negociaciones salariales: “Es evidente que por la posición del interior frente a Buenos Aires se han creado conflictos patronales de competencia que no se explican”, afirmó otro representante.

Esto fue reconocido por Perón, quien precisó algunos conceptos acerca del CES que arrojan mayor luz sobre este organismo: “nosotros organizamos un Consejo Económico y Social, con representación de todos los sectores. Hemos omitido al interior, y yo pido mis disculpas por ello, aunque el doctor Figuerola me dice ahora que hemos de crear delegaciones en el interior”. Al mismo tiempo, explicó que originalmente el CES no sería muy numeroso, pero ahora, “en vista de que hay sectores no representados, la Secretaría Técnica se encargará de la necesaria ampliación del cuerpo plenario y de las subcomisiones. Las reuniones del Consejo se realizan cuando el cuerpo lo cree conveniente o cualquiera de sus miembros lo solicita” (Perón, [1948] 1997: 611).

Como se ve, a pesar de la escasa atención de la bibliografía sobre estos espacios, los representantes patronales valoraban positivamente este tipo de reuniones y demandaban su funcionamiento efectivo y asiduo. Hernández, un representante patronal del comercio, sostuvo que se “justifica ampliamente la necesidad de darle vida activa al organismo (al CES), porque a través de las distintas opiniones vertidas se advierte claramente la situación actual por la que atraviesa el país” (ídem, 603). Por otra parte, era a través de ámbitos como el CES que los empresarios podían al menos establecer canales de contacto con las autoridades y participar en forma privilegiada, directa, tanto de la información del área económica como de las restricciones y las estrategias que se estaban barajando. Por ello, se pedía una ampliación y una mayor efectividad en el accionar del CES. Ahora bien, si estos espacios fueron altamente inefectivos y tuvieron un desempeño pobre, ¿por qué razón era constantemente reclamado por los empresarios? Plausiblemente, porque eran los únicos espacios donde los empresarios podían “participar” y hacer llegar sus demandas.

### **VI.3. La “participación obrera” y la legitimación de un modelo económico**

La búsqueda del “equilibrio” sociopolítico era para la elite peronista una condición de la cual partir para poder aplicar tanto la IEE como el propio proyecto. La consecución del mismo en relación al actor trabajador asumiría contornos particulares en varios sentidos. En primer lugar, ello afectó el lugar del movimiento obrero organizado dentro del Estado y en relación a la sociedad. Cabe recordar que fue en esta etapa que se consolidó la estructura organizativa de las relaciones Estado-movimiento obrero, caracterizada por un control monolítico del movimiento obrero por parte de la Central General de Trabajadores (CGT), y por un control igual de férreo de ésta última por parte del Estado peronista.

Autores como James ([1990] 2010) y Little (1979) afirman que la CGT pasó directamente a formar parte de la estructura organizativa del Estado peronista. Doyon (1984) enfatiza la “burocratización” de los sindicatos, producto no sólo de la voluntad de subordinación política que les impuso el gobierno, sino también por la propia lógica de su expansión, que requiere estructuralmente una mayor institucionalización y organización.

Según James ([1990] 2010), por ejemplo, en la etapa 1946-51 no sólo que se verificó una progresiva subordinación del movimiento obrero al Estado y una eliminación de los líderes de la vieja guardia, con el cierre del Partido Laborista y el desplazamiento de las autoridades gremiales con mayor vocación de autonomía, como Luis Gay, entre otros indicadores; sino que además se consolidó la tendencia de los sindicatos a actuar cada vez más como agentes oficiales para incorporar a la clase trabajadora al Estado.

En segundo lugar, es importante reconocer que esta subordinación institucionalizada al poder estatal no sepultó la vocación de autonomía de los sindicatos ni pudo contener completamente la presión de la clase trabajadora por mejorar sus condiciones materiales. Esto tuvo importantes efectos sobre la formulación e implementación de la IEE. Por un lado, la alta conflictividad obrera que hubo en los primeros años de gobierno llevó a que la elite peronista debiese redoblar los esfuerzos para legitimar una IEE que podía recibir ataques de propios y ajenos. Por otro lado, lo anterior afectó el proceso de institucionalización de la participación y colaboración

de los actores socioeconómicos en general y de los trabajadores organizados en particular. Por último, cabe destacar las dificultades y avatares sociopolíticos que la elite peronista debió sortear a la hora de instrumentar una IEE que cumpliera a la vez los objetivos del proyecto peronista, lograrse el apoyo de los trabajadores y pudiese resolver de manera satisfactoria los problemas económicos de la ISI.

Durante las elecciones, Perón se había visto obligado a “ceder” al movimiento obrero la Secretaría de Trabajo y Previsión. Una vez ganada la contienda electoral, no sólo que la recuperó sino que cambiaría en gran medida la forma de relacionarse con el movimiento obrero. El “gobernar para todos los argentinos” implicaba reconocer que los trabajadores eran sólo una parte de todos los grupos que formaban la Nación, aunque fuese la más relevante políticamente. Así, el gobierno intentaría delimitar “el ámbito legítimo de la acción sindical autónoma”, algo que buscó hacerse a través de la Ley de Asociaciones Profesionales (Doyon, 2006: 198).

Esta nueva forma de interrelación entre la elite peronista y el movimiento obrero organizado implicaba una resocialización en función de los requerimientos de la organización de la “Nueva Argentina”. Pero no por ello habría una vuelta al pasado, sino que precisamente la permanencia de la elite peronista en el poder sería la garantía de que sus intereses estarían custodiados como no podrían estarlo bajo ningún otro gobierno. Así como cada actor tenía una “función” dentro del proyecto peronista, la de los trabajadores era, por un lado, la de producir, aceptando su condición subordinada en el sistema económico; y, por otro lado, la de legitimar la IEE y al mismo gobierno, por lo cual ocupaba un lugar privilegiado en el espacio político-simbólico de la Argentina peronista.

Por ello, la elite peronista no sólo representaba una garantía para la reproducción de las condiciones materiales de la clase obrera, sino que también aseguraba su participación plena en la vida económica, social y política de la Nación. Aunque ello implicase una subordinación frente a un Estado que hacía de su autonomía una de sus pautas de acción más permanentes, esto era mucho más de lo que jamás habían soñado muchos dirigentes gremiales.

Así, personajes directa o indirectamente vinculados al sindicalismo obrero ocuparon puestos en el Estado, comenzando por los agregados obreros en las embajadas, siguiendo por los diputados laboristas y culminando con la designación de puestos de segunda línea en el gabinete: José María Freire (vidrio) como secretario de Trabajo y Previsión; Ángel Borlenghi (empleados de comercio) fue ministro del Interior; Ramón Cereijo (asesor de diversos sindicatos) ministro de Hacienda; Atilio Bramuglia (abogado de la Unión Ferroviaria) ministro de Relaciones Exteriores.

Además, se brindó al movimiento obrero una importante participación en consejos y comisiones, en donde se sentaron en igualdad de condiciones con los empresarios y podían plantear sus problemas e incorporar sus visiones en el proceso de la IEE. Además, de esta participación específica, también participarían en las reuniones de gabinete y tendrían reuniones periódicas directas con el Presidente. Si bien es cierto que, al igual que ningún otro actor socioeconómico, el sindicalismo jamás tendría poder de decisión propio en el seno del Estado (porque ello hubiera implicado violar el principio de la autonomía estatal), ello no invalida que fueran tenidos en cuenta e incidieran indirectamente sobre la IEE. Un líder sindical recordaría en estos términos su vivencia en cuanto a la participación:

“El gobierno de Perón nunca tomó una medida importante que pudiera afectar a los trabajadores o tener repercusión en la economía sin consultar primero a la CGT. Fui miembro del Comité Ejecutivo de la CGT por muchos años y puedo garantizar que la CGT no fue un apéndice del gobierno, *era* el gobierno” (Rafael Ginocchio, Proyecto de Historia Oral, Instituto Di Tella, en Doyon, 2006: 237, subrayado orginial).

Desde el punto de vista de la elite peronista la participación sólo podía tener lugar luego de haberse asegurado el encuadramiento organizativo de los trabajadores a través de la sindicalización. Sólo así podrían crearse las condiciones para una socialización adecuada de los actores económicos, acorde al modelo de convivencia exigido por el proyecto peronista. Ello morigeraría las demandas y haría más racionales las formas de intervención sindical, posibilitando la “armonía” y la “colaboración social”. En un temprano discurso, el 6 de septiembre de 1944 donde se “da la bienvenida” al gremio metalúrgico a la STP, Perón marcó que “el gremio organizado es

la seguridad de una conducta racional y armónica en el movimiento gremial argentino” (Perón, [1944] 1997: 342).

Sobre la base de este concepto el Estado impulsó fuertemente la agremiación sindical. Doyon (2006: 243) reconstruye este proceso que se resume en el siguiente cuadro:

|            | 1945           | 1948             | 1950             |
|------------|----------------|------------------|------------------|
| Industria  | 212.518 (100%) | 95.752 (374%)    | 1.088.781 (512%) |
| Transporte | 194.570 (100%) | 306.977 (158%)   | 311.623 (160%)   |
| Servicios  | 130.326 (100%) | 430.196 (330%)   | 592.000 (454%)   |
| Total      | 537.414 (100%) | 1.532.925 (285%) | 1.992.404 (371%) |

Fuente: Doyon (2006: 243).

Estaríamos equivocados si explicáramos esta vertiginosa marea afiliatoria en términos de la voluntad de la elite peronista. En realidad, en este proceso jugó un papel crucial la lucha de los trabajadores por concretar su participación en la economía nacional. Para entender el proceso es importante tener en cuenta la conflictividad obrera en el período, que fue especialmente fuerte durante los primeros años del gobierno. Si los trabajadores querían conseguir nuevos espacios de poder y consolidar y ampliar los beneficios económicos obtenidos, debían actuar en tal sentido, y lo hicieron a través de las huelgas. En efecto, Doyon sostiene que “la combatividad demostrada por los sindicatos constituye un factor importante en la expansión y consolidación de estas organizaciones” (2006: 250). En este proceso, la autora argumenta convincentemente que se afianzó la función de los sindicatos como agente de la lucha económica, aunque que como agentes políticos hayan sido fuertemente cooptados e incorporados al Estado. El siguiente cuadro, si bien está limitado a la Capital Federal, es una muestra de ello.

| Año  | Nro. de huelgas | Nro. de huelguistas | Nro. de días perdidos |
|------|-----------------|---------------------|-----------------------|
| 1943 | 85              | 6.754               | 86.290                |
| 1944 | 27              | 9.121               | 41.384                |
| 1945 | 47              | 44.186              | 509.024               |
| 1946 | 142             | 333.929             | 2.047.601             |
| 1947 | 64              | 541.377             | 3.467.193             |
| 1948 | 103             | 278.779             | 3.158.947             |

Fuente: Doyon (2006: 252).

Todo este movimiento huelguístico es una manifestación más del alto nivel de conflictividad que presidió la puesta en acción de la “revolución

peronista” tal como la entendían los obreros, yendo incluso más allá de lo que el gobierno hubiera deseado. Pero tal vez más importante que estos datos cuantitativos, de por sí elocuentes, importa destacar el aspecto cualitativo de este proceso, pues sería este plano el que impactaría mayormente a nivel de las interacciones con los actores empresarios: la relación de trabajo establecida en las plantas en donde los patrones vieron fuertemente disminuida su autoridad, algo que se vivió como una pérdida del sentido de las jerarquías.

Ello se manifestó en la firma de los convenios colectivos de trabajos acordados a partir de 1946, que amplificaron en muchos casos la propia legislación social peronista, incluso contra los deseos gubernamentales: el principio de antigüedad, la elaboración del “escalafón” (que limitó el derecho patronal de contratar, despedir, transferir y promover la fuerza de trabajo, detallando una serie de procedimientos que regulaban detallada y rígidamente las decisiones que el patrón podía ejercer sobre su personal) y beneficios suplementarios que atendían distintas situaciones: (licencias por estudio, por matrimonio, por muerte de un familiar directo, suplementos por cada año de antigüedad y asignaciones por hijos (Doyon, 2006: 285-288). Si bien los empresarios siguieron controlando el proceso productivo dentro de la empresa (decisiones sobre inversión, tipo de producto manufacturado y tecnología empleada), se vieron tan restringidos en su autoridad como los empresarios de las sociedades industriales más avanzadas (Doyon, 2006: 289).

Mención aparte merecen las comisiones internas, que fueron en gran medida los agentes que produjeron estas transformaciones. Las comisiones se encargaban de la aplicación concreta y estricta de los beneficios otorgados a los trabajadores y a los sindicalistas<sup>186</sup>. Además de funcionar

---

<sup>186</sup> Victoria Basualdo define así a las comisiones internas: es “un cuerpo colegiado compuesto por un número reducido de delegados que, de acuerdo a los distintos reglamentos internos de las organizaciones sindicales, pueden ser elegidos por la totalidad de los trabajadores del establecimiento por voto simple y directo, o, en su defecto, por los mismos integrantes del cuerpo de delegados. La comisión interna es la encargada de representar a la totalidad de los trabajadores de la fábrica ante la patronal, y de liderar los reclamos obreros vinculados con las condiciones de trabajo, la salubridad, el nivel salarial, incidentes o demandas específicas, entre otros. Al mismo tiempo, estas comisiones internas forman parte de la estructura sindical, y tienen una importante función de articulación entre los trabajadores del establecimiento y el sindicato de base nacional” (2010b: 83-84).

como una importante correa de transmisión y comunicación entre las bases y los dirigentes gremiales, su existencia planteó un desafío a la autoridad arbitraria e indiscutible del patrón en el lugar de trabajo. Las interacciones obrero-empresarias en el plano de la práctica diaria se vieron fuertemente modificadas a propósito de la existencia de estas comisiones, librándose una verdadera batalla por el control de la empresa, al menos en el área de las relaciones laborales. Los empresarios se quejaron constantemente que las comisiones no estaban reglamentadas legalmente, lo que generó que su accionar fuese visto como ilegal e ilegítimo, producto de la imposición.

En el Capítulo V.3. se mostró el importante crecimiento en la participación de los asalariados en el ingreso nacional. Sin embargo, esos datos no captan lo que se acaba de plantear: el enorme impacto que tuvo para las interacciones entre los sectores sociales la forma en que ello se dio. La elite peronista estaba consciente de este punto, de allí la necesidad de lograr el “equilibrio”, es decir de establecer una base “justa” a la cual llegar y de la cual no pasar. De esta manera, en muchas ocasiones se puede observar que ante los empresarios, defendía el punto de vista de los trabajadores, y ante éstos el punto de vista de los primeros. Era parte del esfuerzo por lograr la “colaboración social”, acercando dos sectores sociales enfrentados en el terreno socioeconómico. Por ello debía construir la legitimidad de la IEE, es decir, combinar tanto el disciplinamiento como la el apoyo y la colaboración de los actores, pues si uno avanzaba “demasiado”, el “equilibrio” se rompería.

La forma de legitimar este esquema, es decir, de lograr que los empresarios y los trabajadores lo tomen como propio, no sólo consistía en la propia legitimidad que se derivaba de estar persiguiendo los “objetivos nacionales”, sino también en la existencia de “etapas” dentro del modelo de desarrollo. Si durante el período 1943-46 había sido el período de la reforma o “revolución” social”, a partir de junio de 1946 se iniciaba “la batalla para enriquecer al país”: “producir, producir y producir”. Como se verá, luego de la crisis de 1949, la idea de las etapas tendrá una mayor conceptualización. Estos aspectos pueden ser observados en los discursos de Perón frente a los trabajadores, por ejemplo, el que pronunció el 11 de octubre de 1946

durante el acto de firma del convenio de la industria del calzado, donde buscó establecer puentes entre el trabajo y el capital y sumar esfuerzos para la “batalla de la producción”:

“Es necesario comprender la conveniencia de discriminar. Se ha hablado, por ejemplo, de capitalismo, pero no se puede acusar despectivamente de capitalismo a las fuerzas de la Nación que impulsan el desarrollo de su riqueza. Una cosa es el capitalismo ‘trustificado’ (...). El Estado debe combatir a ese tipo de capitalismo explotador, y, en cambio, debe proteger a las fuerzas patrimoniales de la riqueza nacional. (...) estas últimas son las fuerzas del bien y aquel otro es una fuerza del mal” (Perón, [1946] 1997: 154-155).

Así, sostuvo que es preciso distinguir etapas: “el ciclo revolucionario y el ciclo evolutivo y creador” y que ya se cumplió el primer ciclo,

“sin perjudicar mayormente a las fuerzas productoras, industriales y comerciales. Después de estos dos años y medio tenemos a la masa obrera conforme con las conquistas obtenidas. Y las fuerzas productoras no han sido perjudicadas en sus ganancias ni en el año 1944, ni en el 45 ni en el 46. (...) Ahora viene la segunda etapa, la etapa evolutiva y de construcción, porque si siguiéramos el eterno devenir social, en el que es preciso sacarle al que tiene para darle al que no tiene (...), yo no sé en qué terminaría: en el derrumbe económico de la Nación, en cuyo caso todas las conquistas obtenidas se vendrían abajo (...) porque no es posible repartir nuevos beneficios sin construir nuevas riquezas” (ídem).

La empresa de la elite peronista no era fácil. No sólo debía lograr el apoyo político de los trabajadores, sino su compenetración, su “colaboración” activa con el propio gobierno en el plano de la acción laboral: aumentando la producción. Ello implicaba que debían darse por satisfechos, no exigir más de la cuenta, en una palabra, abandonar las prácticas de lucha: “del trabajo a casa, de casa al trabajo”. Para lograr esto, se aplicó una estrategia discursiva en donde se buscó determinar los límites de la legitimidad de la acción obrero-sindical, pues si el nuevo modelo de desarrollo asegura a cada quien lo que corresponde, actuar a través del conflicto era ir en contra de ese modelo, es decir, ser un “saboteador”. Esta temática será algo recurrente en el discurso de Perón, quien en la presentación del Plan Quinquenal ante los obreros en el Teatro Colón el 25 de diciembre de 1946 realizó “un pedido muy especial a los dirigentes para que transmitan a las masas”:

“Hay que tratar en lo posible de arreglar todos los conflictos por intermedio de la Secretaría, evitando la paralización de las tareas, que en el fondo se traduce en falta de producción y en perjuicio para los propios trabajadores. Hay tres clases de huelgas, yo lo sé bien. Las justas, que las he de apoyar yo mismo con el gobierno. Hay otras huelgas que no tienen razón de ser: las que hacen los políticos o los que quieren producir desórdenes. Si éste es

el gobierno de la masa trabajadora, ¿cómo puede ser aceptable que le hagamos el juego a los políticos que quieren introducir confusión o a esos que están provocando disturbios para ganar a río revuelto? La tercera huelga es un tipo de huelga un poco moderno: la patronal. (...) Una sola huelga es justa, las otras dos son injustas” (Perón, [1946] 1997: 253-254).

En otro pasaje, Perón buscó dejar bien en claro la estrecha ligazón que había entre el modelo de desarrollo propuesto y el lugar de la clase trabajadora en él. En estos términos se buscaba legitimar la defensa de un modelo que se postulaba como la mejor oportunidad que tendrían jamás los trabajadores para lograr la participación en la vida de la Nación:

“Yo soy en el gobierno el producto de la clase obrera, (...) mi responsabilidad es la responsabilidad de ustedes frente a la Nación, porque mi fracaso sería el fracaso de todos ustedes. Pero no hemos de fracasar, porque mi fracaso sería el fracaso de todos ustedes. Hemos de vencer, pero hemos de vencer como lo hemos hecho siempre: unidos. Todos los trabajadores unidos. Así hemos de realizar el Plan y así hemos de vencer” (sic. Perón, [1946] 1997: 255).

Más claramente, en la inauguración del “Congreso pro Plan quinquenal de la CGT” el 16 de octubre de 1947, sentenció:

“Para la clase trabajadora, apoyar el Plan Quinquenal equivale a defender su propia obra y a lograr sus aspiraciones; el sabotearlo o interferirlo representa, en mi concepto, una verdadera traición a la clase obrera. El Plan Quinquenal es la consolidación definitiva de todo cuanto venimos sosteniendo en nuestro movimiento; constituye la reafirmación de los derechos del trabajador y significa la total independencia económica de la Nación. Con la pérdida de estas tres conquistas, el pueblo argentino retornaría a cinco años atrás y volvería a ser esclavo de las fuerzas oscuras que han impulsado a la oligarquía y a otros poderes” (Perón, [1947] 1997: 439-440).

Si bien los representantes sindicales asumieron como propio el discurso peronista, en el plano económico las acciones de las bases obreras se orientaron a hacer realidad “la revolución peronista” tal como ellos la entendían: generando la mayor participación económica posible, aspecto que pudo ser logrado a través de las propias luchas (cuadro VI.2.) en el contexto de fuerte expansión económica de aquellos años. Un caso destacado que condensa estas cuestiones y otras que hacían a las interacciones obrero-patronales y las posibilidades efectivas de la política de “colaboración” entre el capital y el trabajo, fue la huelga metalúrgica de 1947, que puso de relieve el fuerte conflicto que había en relación al “costo

de la mano de obra” y las relaciones de poder al interior de las empresas, es decir, la disciplina laboral<sup>187</sup>.

Su origen se encuentra en las discusiones en torno a la negociación del convenio colectivo de 1947, cuyo punto culminante llegó a noviembre, con la paralización de las actividades. El punto conflictivo no eran sólo las “exageradas” demandas salariales de la Unión Obrera Metalúrgica, sino también el reclamo por la “clasificación del personal” y la implementación y ampliación de las reformas laborales del gobierno: insalubridad, trabajos peligrosos, pago de adicionales por traslado, sábado inglés pago, agremiación obligatoria y salarios por rendimiento. El artículo 20 del petitorio presentado por los obreros determinaba que “ningún patrón podrá fijar bases de rendimiento de trabajos o tareas y en los establecimientos que den premios, deberán ser para todos lo obreros sin excepción” (en Schiavi, 2011: 48).

Frente al “derecho obrero” de ir más allá de donde había avanzado el Estado, la Cámara Argentina de la Industria Metalúrgica (CAIM) rechazó tales demandas con el argumento de que las mejoras en las condiciones de trabajo no podían financiarse si no se daba primero un aumento del rendimiento del trabajo obrero, ya sea por el mejoramiento de los equipos o por la eficiencia de la mano de obra. Lo contrario equivalía a atizar la inflación. Por otra parte, los industriales se negaban a que se limitase su “derecho” a determinar la mejor forma de llevar a cabo el proceso productivo, algo que quedó claro en torno a la reglamentación que tendrían las comisiones internas y la discusión sobre el establecimiento de una “tarjeta de producción”, herramienta de control de producción que ambas partes se disputaban (Schiavi, 2011: 25).

En el número de octubre de la revista *Metalurgia*, la CAIM publicó una nota que había sido enviada el día 24 de ese mes a Miguel Miranda. Allí, se puede ver claramente la visión empresarial respecto del accionar obrero-sindical. Denunciando la situación de “grave perturbación”, y a pesar de haber aceptado concesiones sustanciales y un incremento salarial del

---

<sup>187</sup> La mención de este caso está hecho en base al trabajo de Schiavi (2011) y en menor medida Doyon (1977).

45%, no se había logrado otra cosa más que trabajo a desgano y negativas a producir en base a premios. Así, criticaban que los obreros:

“pretenden implantar la tarjeta de producción para fiscalizar, con participación de las comisiones internas, el rendimiento diario del obrero. Los industriales no pueden menos que aplaudir todo intento en este sentido, pero solo aceptaran en sus establecimientos los efectivos sistemas de control de la producción aplicados por la moderna doctrina de la organización industrial. Abrigan sus fundadas dudas respecto a la eficacia de una intervención obrera que parte de los mismos delegados que se han opuesto a incorporar al convenio las normas para el desempeño de las comisiones internas, tendientes a delimitar las atribuciones, deberes y derechos de esos organismos, y el reglamento de inasistencias, destinado a poner fin a los abusos (...), dos de los factores más importantes de la baja producción que se viene registrando. Este control sindical no es otra cosa que una intromisión en el derecho privativo del empleador de dirigir su empresa, en franco desconocimiento del régimen del capital humanizado que rige en nuestro país y, aceptándolo, se llegaría a fomentar doctrinas ajenas a nuestra idiosincrasia” (en Schiavi, 2011: 33-34).

Como se puede observar, en torno el conflicto salarial se desarrollaron pujas que iban mucho más allá de lo económico, y que tenía que ver con la fuerte “subversión” de los valores tradicionales que hacían a las interacciones entre los obreros y los empresarios. Las jerarquías se iban rompiendo, y el poder herético de la protesta obrera adquiría su expresión en el seno mismo de las relaciones productivas, haciendo más difícil aún la empresa de la “colaboración social” y enajenando de manera incipiente la legitimidad que podría tener *ese* modelo económico frente a los ojos de los empresarios. Finalmente, luego del cuarto día de huelga parcial, cuando “un tercio de la industria continuaba paralizada, la Secretaría de Trabajo ordenó el retorno inmediato al trabajo, amenazando con declarar ilegal la huelga” (Doyon, 1977: 450). Las reivindicaciones salariales de los obreros se terminaron imponiendo por decreto y el Estado laudó a favor de los trabajadores en la mayoría de los puntos demandados, excepto en cuanto a la tarjeta de producción y la reglamentación de las comisiones internas.

Como se mencionó, entre los años 1946-48 se concentró el mayor nivel de conflictividad obrera (cuadro VI.2). En este período hubo un total de 309 huelgas, en los que participaron 1.154.105 obreros y produjeron 8.673.741 días perdidos a la industria de la Capital Federal<sup>188</sup>. En este contexto, la armonía social comenzó a ser criticada tanto por los actores

---

<sup>188</sup> Los días perdidos en la industria se calculan multiplicando el número de huelguistas por la cantidad de días en que se extiende la huelga.

políticos como por los socioeconómicos que se oponían a Perón y su proyecto, y cuya expresión más cabal se daba a través de los diarios liberal-conservadores vinculados al “*establishment*”: La Nación y La Prensa.

En este contexto, una semana antes de la reunión plenaria que tendría lugar en el seno del CES el 24 de junio de 1948 (apartado VI.2.1.), Perón convocó a una delegación de dirigentes gremiales para “dialogar” acerca de la situación económica, explicar “el alcance de algunas de las últimas disposiciones tomadas por el gobierno en beneficio de la estabilización de nuestra economía” y aventar “una serie de rumores” que podían crear “un ambiente ficticio dentro del orden que se desarrollan las actividades”<sup>189</sup>. Este documento será analizado en profundidad pues en él, el Presidente estableció en todos sus detalles los aspectos más relevantes de las pretensiones de legitimidad de la IEE y del MD ISI, el tipo de interacciones que alimenta entre los actores socioeconómicos y lo que se espera del actor trabajador en términos de “colaboración”. Muchos de los conceptos vertidos en esta reunión serían repetidos luego, parcialmente, en distintos contextos<sup>190</sup>.

Para su análisis, el documento *Conversa el General Perón con dirigentes gremiales* (1948) puede ser dividido en dos grandes partes. La primera, consiste en el encuadre político en el que el Presidente enmarcó esta reunión que tuvo lugar el 16 de junio de 1948. Allí esbozó un paradigma de interpretación que buscaba afectar la experiencia y vivencia del movimiento obrero respecto tanto de la propia IEE y el MD como de las interacciones trabadas con los actores empresarios.

Al igual que con la reunión plenaria del CES que tendría lugar la semana siguiente, partió trazando las dos patas básicas del proyecto peronista: la economía social y la independencia económica. Estos dos grandes logros corrían el grave riesgo de ser volteados por los “enemigos”,

---

<sup>189</sup> En todos los discursos que Perón dirigió al movimiento obrero se observa una estrategia recurrente: pide que “lleven el mensaje a los demás compañeros”, que “hagan divulgación” de las cuestiones que trata en las distintas conversaciones, como una manera de amplificar su mensaje, de generar unidad de criterios y de interpretación de hechos.

<sup>190</sup> Ver por ejemplo la serie de disertaciones radiales en agosto de 1947. En la última de estas disertaciones, el 23 de agosto, se vierten de forma casi calcada, la mayoría de los puntos que a continuación se tratarán (Perón, 1997: 651-657).

es decir, todos aquellos que operaban contra el modelo económico peronista. Sabiendo cómo lo hacen, se podría distinguir con facilidad quiénes eran los responsables de la “campaña de sabotaje”: los empresarios que elevan los precios con fines especulativos, los políticos y los que difaman (la prensa), entre otros. En referencia directa a la legitimidad de la IEE, y de las instituciones que la ejecutan, señaló que “otra de las formas de atacar la independencia económica a la vez que la economía social, es atacar a los organismos del Estado que han reemplazado a los grandes consorcios capitalistas”, sino “¿por qué atacan tanto al IAPI?”, se preguntó (*Conversa el General Perón...*, p. 6).

Mención especial mereció otro tipo de enemigo: los obreros saboteadores, es decir los no peronistas, comunistas o socialistas, que “le hacen el juego” a los “capitalistas” pidiendo condiciones “inaceptables”, generando conflictos “artificiales” que tenían por efecto la caída de la producción y con ello se disparaba la inflación. En definitiva, estas acciones generaban que el modelo económico fuese atacado y eventualmente derrotado. En este sentido, el líder de la elite peronista llevó a cabo una estrategia discursiva en la que buscó comprometer al movimiento obrero con la defensa del modelo ISI. Así, la legitimidad de la protesta quedó limitada a su canalización institucional, evitando en cualquier caso “el conflicto”. Desde esta óptica, su argumento era difícilmente rebatible: “No es el momento de provocar conflictos de ninguna naturaleza, porque nunca han sido atendidas las cuestiones obreras como ahora. Existe la Secretaría de Trabajo que siempre está a favor de los obreros” (ídem, p. 9).

En este universo simbólico que Perón va construyendo magistralmente, el potencial “herético” y “revolucionario” de la clase obrera es recanalizado, sublimado, hacia otro objetivo, hacia “los verdaderos enemigos de la patria”: los capitalistas y los comunistas. Por ello es que pidió “luchar, pero con discernimiento”, “como en 1945” contra “los enemigos capitalistas” y sus secuaces, que querían “volver a 1943”. La verdadera lucha de la clase trabajadora pasaba, entonces, por colaborar, por defender ese modelo económico que el gobierno peronista representaba, lo contrario era sabotaje. “Todo esto, señores, tenemos que cuidarlo, y cuidarlo

entre todos. Esto no puede ser la obra de un solo hombre, por más que trabaje de la mañana a la noche. Perón puede hacer algo pero no todo (...)” (*Conversa el General Perón...*, p. 11). En la vereda de enfrente, los enemigos, los que sostienen otro modelo económico y social. Sin nombrarlo, está clara la referencia al modelo agroexportador, excluyente, explotador y expoliador, imagen que recorre todo el discurso y que es vívida para sus interlocutores.

“El objetivo final de los que trabajan de una manera u otra contra la independencia económica de nuestro país es: para los que nos colonizaron durante cien años, volver a la antigua explotación que ahora han perdido; para los patrones, volver otra vez a lo de antes; para la oposición volver a lo que ellos siempre fueron: sirvientes de la oligarquía (...). Nosotros hemos tenido varios presidentes que, siendo presidentes, eran a la vez abogados de consorcios extranjeros. (...) se puede ser opositor (...) pero lo que no se puede aceptar es ser traidor a su país y traidor a sus ciudadanos” (ídem, 14).

En la segunda parte del documento, el líder peronista explicó “la verdadera situación económica” del país. Luego de trazar el panorama económico general y de “demostrar” que la economía social y la independencia económica “es un hecho”, explicitó algunas de las medidas que conforman la IEE y la estrategia bajo la cual se aplican.

Frente a la acusación de que las finanzas argentinas eran “malas”, replicó que su gobierno logró en pocos años lo que los anteriores no hicieron en décadas y generando superávit en el ejercicio de 1947. “Mientras tengamos presupuesto equilibrado con 545 millones de superávit y sigamos el movimiento financiero del país, las finanzas andan bien” (ídem, p 19). Al igual que ante los empresarios, en el discurso se pueden ver cómo operan los condicionantes económicos internacionales que se describieron en el Capítulo V.3.

De esta manera minimizó la mencionada “escasez de dólares” y defendió la disminución de reservas de divisas en tanto que sirvió para equipar la industria: “hoy tenemos casi todo lo necesario para cinco años. Ahora que venga la guerra. Los transportes y la maquinaria que hemos adquirido casi nos alcanza para cinco años”, sostuvo. Explicó que “la agitación alrededor de la carencia de dólares” la realizan los intermediadores financieros, que quieren forzar al gobierno a pedir un empréstito, es decir, renunciar a la independencia económica. Con respecto al capital extranjero,

dijo que es bienvenido en tanto venga a “establecerse con la industria”, el capital “especulativo” no era deseable.

La política del equilibrio, tendría su expresión más nítida en otra “batalla”: la de la relación entre los precios y salarios, es decir, la inflación. Esta cuestión puso de relieve prácticamente toda la gama de cuestiones que hacían a las interacciones obrero-empresarias, incluyendo el problema de la productividad y la relación laboral al interior de la empresa. La clave, en el punto aquí tratado, es señalar las particularidades que tuvo la construcción de legitimidad de la IEE frente a los trabajadores. Es en estas ocasiones en donde se pueden observar las trazas que deja la naturaleza del régimen político en las características que asume la IEE<sup>191</sup>.

Ante su público, Perón explicó las “causas reales” de la inflación: los altos costos de producción, “debido a la mala organización industrial y administrativa” y la poca producción. “¿A qué lleva eso? A un aumento en la demanda, porque nosotros aumentamos los salarios. Nuestros obreros consumen más”. Esto se “combate” aumentando la producción, “organizándola” a fin de “obtener un costo menor en la misma”. Como se ve, evita decir que hay que ajustar la demanda para controlar la inflación, sino todo lo contrario: el mayor poder adquisitivo de la clase trabajadora “le permite comprar más, y se establece un ciclo, que es bueno, porque el mayor consumo obliga a una mayor industrialización y comercialización, y (ello) obliga a una mayor producción” (ídem, p. 24). En relación a la “causa artificial” de la inflación, la especulación, dice que la única alternativa es la represión por medio de la ley.

El objetivo estratégico de la elite peronista, y el criterio con el cual generar un contexto propicio para la implementación de la IEE y el desarrollo industrial, pasaba por el control de los precios y salarios, es decir, detener la espiral inflacionaria:

“yo no soy partidario de la congelación de precios (...) lo que hay que prevenirse es contra la continuación del tren inflatorio actual. Cuando haya una razón que justifique la elevación del precio, lo hemos de elevar en la proporción que consideremos justa. Pero de hoy en adelante todas las mejoras obreras han de salir de las ganancias patronales, y el que no pueda

---

<sup>191</sup> La idea de vincular la naturaleza del régimen político con la intervención estatal pertenece a Sidicaro (1995).

afrontarlas, que cierre. Porque no hay que olvidar que el Estado, por intermedio del Banco Industrial, es el que proporciona el capital a ese hombre que instala la industria, y el Estado no puede seguir propugnando, con sus propios capitales, una organización que sea anti-económica (...). Esa medida indudablemente, los obligará a organizar las industrias” (ídem, p. 25).

Ahora bien, ese disciplinamiento que Perón promete con mano dura hacia los capitalistas especuladores<sup>192</sup> va de la mano con un reclamo hacia el compromiso obrero en su colaboración con el modelo económico peronista, que debe ser defendido. El equilibrio, también requiere de disciplinar a los trabajadores, como forma de generar un espacio de coincidencia sobre el cual pueda actuar efectivamente la IEE y alcanzar los objetivos nacionales.

“No soy partidario de congelar una cosa pues ella no es natural, racional. Los precios suben o bajan según las condiciones. En lo que respecta a reducción de precios, yo ya he de reunir a los patrones para conversar con ellos, pero antes he querido hablar con ustedes pues los trabajadores pueden hacer mucho en esto. Yo he dicho que había que producir, producir y producir, pero en esto no hemos progresado gran cosa. Tenemos que producir más. Yo sé que en esto está también el factor patronal, pero eso lo voy a encausar yo para que ellos produzcan más. El rendimiento hora por obrero no va adelante. Haciendo un índice 100 para 1939, está hoy en 106 habiendo casi duplicado el número de empleados y de obreros en la industria. Quiere decir que esto no anda muy bien; el rendimiento hora-operario no ha aumentado. Debemos decirles a nuestros muchachos que deben aumentar la producción. Si se rinde más por obrero-hora, yo puedo solucionar el problema, pues después voy a exigir el aumento de salarios y sueldos. Mientras eso no se solucione, es más difícil exigirlos. Lo mismo ocurre con el ausentismo. No tengo los datos precisos aquí, pero la verdad es que el ausentismo ha aumentado mucho más en las fábricas. Esto también tenemos que decírselo a nuestra gente, que hay que tratar de bajar el ausentismo en forma escalonada. Nosotros tenemos que hacer una campaña contra estas cosas, porque es claro que esto da motivo para que después los demás digan que no producimos por esto y aquello” (ídem, p. 26-27).

Como se puede observar, el disciplinamiento del sector trabajador se hacía en términos especiales: es este gobierno, nacional y popular, que está en la misma vereda de los propios trabajadores y que los defiende, el que necesita de la colaboración para poder superar el problema de la producción, bajar la inflación y sellar el éxito del modelo. Sin duda, Perón confiaba ampliamente en la efectividad del sistema de representación asociativa que se había diseñado para inducir a la socialización económica de los actores y canalizar su accionar. Para conseguir los objetivos nacionales precisaba de generar ese espacio de confluencia entre los distintos actores

---

<sup>192</sup> No obstante, al menos en cuanto a la política crediticia, ello no tuvo consecuencias en la práctica, tal como se desprende de los trabajos que abordaron el crédito durante el peronismo (Rougier, 2001).

socioeconómicos, por ello se comprometía a disciplinar a quien fuese necesario a la vez que pedía colaboración y compromiso: “Sobre lo que no puedo actuar yo es sobre la falta de producción, porque eso está en manos de los sindicatos o de los industriales. En este último sentido, yo me limito a pedirles a ustedes que ayuden para que los compañeros falten lo menos posible y para que produzcan. En cuanto a los patrones, les voy a hacer producir aunque no quieran” (*Conversa el General Perón...*, p. 27).

Así, el líder de la elite peronista ponía de relieve un aspecto clave de todo este proceso: la necesidad de contar con el apoyo y la colaboración de los actores socioeconómicos. Como se ha mencionado, esto era estructural a la arquitectura económico-institucional que hacía al modelo de desarrollo. En efecto, la economía justicialista no se proponía desterrar el sistema de propiedad privada ni implementar un sistema colectivista, lo cual implicaba que la economía nacional seguiría dependiendo en gran medida de las decisiones de los actores privados. Mientras la expansión económica permitió minimizar, o directamente ignorar, las demandas de los empresarios, los espacios institucionales para la “colaboración” de los actores socioeconómicos tuvieron un rol acotado. La “participación”, tan demandada por los actores empresarios, había quedado limitada bajo la enorme vocación de autonomía de la elite peronista. Pero cuando el frente económico comenzó a presentar fuertes desafíos, dichos ámbitos pasaron a cumplir un rol relevante a la hora de implementar una IEE que resolviese más efectivamente los problemas. Precisamente esta evolución será la que trate el próximo capítulo.

## **CAPÍTULO VII: La cooperación económica y la reorientación de la IEE: problemas económicos, conflictos y consensos, 1949-1952**

### **VII.1. Primeros problemas y reformulación de la IEE (1949-52)<sup>193</sup>**

Así como durante el período 1946-48 hubo un impresionante crecimiento que sorprendió a nacionales y extranjeros, el año 1949 marcaría tanto el fin de la expansión económica como la persistencia de vulnerabilidades más profundas a nivel de su estructura. La primera señal de que un desarrollo autónomo y sostenido no llegaría tan fácilmente se manifestó en el sector externo, más precisamente en el nivel de las reservas del Banco Central. De los casi 1700 millones de dólares corrientes en 1946 (que representaba el 249% de las importaciones) cayeron a 673,6 millones en 1948 (42,4% de las importaciones), mientras que los pedidos pendientes de importaciones acumulaban los 1500 millones de dólares.

Esta enorme contracción de las reservas se debió al efecto combinado de una débil oferta con una creciente demanda de divisas. Con respecto a lo primero, se venía registrando un progresivo aumento del consumo interno de alimentos, lo que ocasionó una menor existencia de bienes exportables. A su vez, la producción agroganadera venía registrando una progresiva caída, tal como se describió en el capítulo anterior. Tomando 1950 como base 100 la producción de cereales y lino cayó de 202,6 en 1948 a 143,1 en 1949. En menor medida, la producción ganadera tropezó de 103,4 a 102,6 en los mismos años (*Producto e ingreso de la República Argentina*: 144-145). En relación a la demanda de divisas, el vertiginoso proceso de reequipamiento industrial, que multiplicó las importaciones de bienes de capital, insumos y

---

<sup>193</sup> Al igual que en el capítulo anterior, la siguiente sección está escrita en base a la consulta de fuentes primarias y en especial a los aportes de los siguientes autores: Barsky y Gelman (2001), Basualdo (2006), Belini (2009), Belini y Korol (2012), Díaz Alejandro (1975), Gerchunoff (1989), Gerchunoff y Antúnez (2002), Gerchunoff y Llach (2003), Girbal-Blacha (2003a), Fodor ([1975] 2009), Lattuada (1986), Mallon y Sourrouille (1976), Peralta Ramos (2007), Rougier (2001 y 2012a), Rapoport (2000), Sautú (1969), Sowter (2010), Villanueva (1972), Villarruel (1988), Weil ([1944] 1988).

combustibles<sup>194</sup>, llevó, junto con la nacionalización de los servicios públicos, a un rápido agotamiento de las reservas. En 1948 el superávit comercial se redujo a 36,4 millones de dólares corrientes (en comparación con los 267,6 del año anterior) y en 1949 se anotó el primer déficit comercial desde 1938 por un monto de 138,8 millones (cuadro VII.2.).

¿Qué había sucedido para que en tan poco tiempo se pusiera en jaque los engranajes básicos de la economía peronista? El frente externo venía presentando nubarrones desde la segunda mitad de 1948, cuando comenzaron a sentirse cimbronazos en el mercado internacional. Por un lado, la recuperación europea avanzaba fuertemente en la autosuficiencia alimentaria, y, por otro lado, la política llevada a cabo por Estados Unidos hizo que América Latina en general y Argentina en particular quedara afuera del Plan Marshall<sup>195</sup>. Esto llevó a una disminución de los volúmenes exportados y a un aumento de las existencias en manos del IAPI. Los efectos sobre los términos de intercambio externo se hicieron sentir hacia 1949 bajando 23 puntos (cuadro VII.1).

*Cuadro VII.1: Índice de la razón entre términos de intercambio internos-externos 1949-52.*

| Año  | Términos de intercambio externos | Términos de intercambio internos | II/I  |
|------|----------------------------------|----------------------------------|-------|
| 1948 | 132,20                           | 94,60                            | 72,20 |
| 1949 | 109,90                           | 86,30                            | 78,50 |
| 1950 | 93,30                            | 78,70                            | 84,60 |
| 1951 | 102,10                           | 83,30                            | 81,50 |
| 1952 | 81,90                            | 71,40                            | 87,10 |

Fuente: Villarruel (1988:416), en base a DNEC, Anuarios de Comercio Exterior y Boletín de Estadísticas, varios números. Para el cómputo, se tomaron los precios internos mayoristas.  
 II/I: Cuánto más bajo es el índice, mayor discriminación existe contra los bienes rurales en el mercado interno. Términos de intercambio: mayor a 100, favorable a bienes agropecuarios. Menor a 100, favorable a bienes no-agropecuarios.

Estas transformaciones mostraban cambios cualitativos tanto en la estructura económica como en las relaciones económicas exteriores. Por

<sup>194</sup> Así, los productos de bienes de consumo no durables, cuyo promedio rondaba entre el 25 y el 35% hasta 1945, cayó cerca del 10% en 1947. La composición de las importaciones muestra la gran proporción de productos intermedios, metálicos, combustibles y lubricantes, en particular maquinarias industriales y elementos para el transporte y las comunicaciones (Rapoport, 2000: 416-417).

<sup>195</sup> El Plan Marshall fue implementado en junio de 1947. Las imposiciones de la Administración de Cooperación Económica (ECA) obligaban a los países receptores de ayuda a comprar la producción en Estados Unidos, en detrimento de las exportaciones de países como la Argentina, que perdió grandes porciones de sus tradicionales mercados europeos (Rapoport, 2000: 432).

ejemplo, Estados Unidos pasó a ser el principal proveedor: de la importación de materiales por valor de 41,1 millones de dólares en 1945 trepó a cerca de los 600 millones en 1947-1948, lo que provocó un déficit de 400 millones con dicho país (Rapoport, 2000: 457). Al mismo tiempo, el 90% de la caída de 1000 millones de dólares de reservas internacionales es atribuible al déficit en cuenta corriente con el área de divisas libres, es decir con Estados Unidos (Mallon y Sourrouille, 1976: 66). Pero los saldos positivos se obtenían del área de divisas inconvertibles. El triángulo comercial estaba estrangulando la economía argentina.

Es importante subrayar que estas dificultades en el sector externo no fueron sino una manifestación de las vulnerabilidades persistentes de la estructura económica existente, lo cual puso de relieve los límites del modelo económico peronista en su versión distributiva-expansiva. En efecto, la política peronista de la doble redistribución (de las actividades exportadoras hacia las urbano-industriales y del capital industrial hacia el trabajo<sup>196</sup>) demostró que dejaba la llave maestra de la economía (las divisas) en manos del campo argentino.

Esto no significaba en absoluto que la lógica económica fuese como antes, pues las actividades industriales ahora ocupaban un enorme peso en la economía y la crisis económica se manifestaba bajo una modalidad distinta. Así fue que en estos años comenzó a darse lo que posteriormente se conocería como el ciclo *stop and go*: en un modelo con un fuerte peso del sector urbano-industrial, consumidor neto de divisas, y un sector rural competitivo-exportador, se prefiguró una lógica económica en donde el crecimiento siempre dependería de la fluidez de divisas, es decir, de la dinámica del sector rural. Las expectativas y la política económica debían adecuarse a esta realidad.

En este contexto, tuvo lugar entre fines de 1948 y principios de 1949, el comienzo de lo que sería una progresiva reorientación de la IEE. Se aplicaron con mayor restricción los permisos de cambio, se seleccionaron

---

<sup>196</sup> Esta política requería de una moneda sobrevaluada, la cual permitía una mayor capacidad importadora de la industria y un menor costo de los alimentos de los trabajadores, pues los productos exportables argentinos son, a su vez, bienes-salario.

fuertemente las importaciones y el crédito se volcó con preferencia a aquellas actividades que aumentasen la producción de bienes y servicios. A su vez se buscó ampliar la producción agraria a fin de lograr saldos exportables, por lo que se amplió el crédito agropecuario y el IAPI fijó precios más “remunerativos” a los productores agropecuarios. No obstante, estas medidas no surgieron efecto inmediato y las reservas volvieron a caer, quedando en 523,9 millones de dólares en 1949 y disparándose la inflación al 31% anual (cuadro VII.2.). Ese mismo año la Argentina dejó de ser un país acreedor y volvió a ser deudor.

Luego del cambio del gabinete económico en enero de 1949, se comenzaron a aplicar políticas monetarias relativamente más restrictivas, se llevó a cabo una nueva reforma financiera y, ya en septiembre de 1949, se ajustó el tipo de cambio a través de una devaluación selectiva de la moneda, que buscó restringir las importaciones a los bienes “imprescindibles” para la actividad económica industrial. Ante la aceleración de la inflación y la caída de las reservas se tomó una resolución drástica que reflejaba la inexistencia de alternativas: se eliminó la cláusula del Banco Central que obligaba a respaldar el circulante con reservas internacionales en una proporción no menor al 25%.

En agosto de 1950 se recurrió a una nueva devaluación y se simplificó el sistema de cambios con el objetivo de favorecer las exportaciones y limitar las importaciones (Rougier, 2012a). Este mismo año la balanza comercial daría un alivio con un superávit de 122,2 millones, aunque la inflación no cesaba (25,6%). El inicio de la Guerra de Corea fue tomado por las autoridades como la confirmación de pronósticos que se esperanzaban con un aumento en la demanda y en el precio de materias primas y alimentos. El gobierno consideró que lo peor de la crisis había sido superado. En parte por esto, en parte por la dificultad política que implicaba alterar bruscamente la inercia de la política económica, continuó el carácter expansivo de la política monetaria, fiscal y salarial. Así, entre 1948 y 1952 el crédito bancario aumentó un 30% anual y la tasa de oferta monetaria creció al 20%, lo cual no contribuyó a morigerar la inflación.

| Año  | Reservas | Balanza Comercial | Inflación |
|------|----------|-------------------|-----------|
| 1949 | 523,9    | -138,8            | 31,0      |
| 1950 | 690,5    | 122,2             | 25,6      |
| 1951 | 357,0    | -310,8            | 36,7      |
| 1952 | 184,2    | -491,5            | 38,8      |

Unidad de medida: reservas y balanza en millones de dólares corrientes. Inflación en porcentaje anual.  
Fuente: Rapoport (2000) y Gerchunoff y Llach (2003).

Pero los problemas de la economía resultarían de un carácter más estructural y necesitarían de una IEE más radical. Sin duda, el golpe de gracia a las esperanzas de lograr una superación de la crisis sin mayores cambios estuvo dado por una de las sequías más fuertes de la historia argentina. Las desastrosas campañas agrícolas de 1951-1952, obligaron a que en estos años la solución de la crisis externa y la continuación del esfuerzo de industrialización volvieran más imprescindible que nunca el aumento en la exportación de productos agropecuarios para la obtención de divisas, puesto que el tipo de estructura industrial no favorecía la competitividad de las exportaciones industriales.

Las reservas cayeron a 357 millones en 1951, la balanza comercial llegó a 310,8 millones de déficit y la inflación alcanzó el 36,7%. Pero 1952 sería un año aún peor: las reservas tocaron el piso de 184,2 millones, el déficit comercial ascendió a 491,5 millones y la inflación se disparó al 38,8% anual. La situación nunca había sido tan crítica, lo cual mostraba, una vez más y sin lugar a dudas, la enorme vulnerabilidad de la economía argentina y su dependencia de las exportaciones agropecuarias.

La necesidad de resolver el cuello de botella externo, es decir la afluencia de divisas de la cual dependía la economía en general y la industria en particular, conllevó drásticos cambios en las prioridades, lo cual fue encarado luego de la reelección de Perón en noviembre de 1951. Ello tuvo lugar bajo el Plan Económico en marzo de 1952, el cual fue pensado como un “plan de transición” entre el Primero y el Segundo Plan Quinquenal. El Plan de 1952 se proponía atacar de frente los dos problemas considerados más graves: la inflación y la escasez de divisas. Para ello se aplicaron medidas ortodoxo-recesivas: congelamiento de precios y salarios, reducción del gasto público y mayores restricciones al crédito.

De forma más estructural, el Plan comenzó a avanzar sobre dos aspectos que serían el núcleo del Segundo Plan Quinquenal<sup>197</sup> y que se proponían resolver los problemas estructurales que presentaba la economía argentina en general y la ISI en particular. En primer lugar, se consideraba imprescindible resolver el problema de la afluencia de divisas, aspecto que en el corto plazo sólo podría conseguirse a través de la reactivación de la economía rural. Ello implicó la confirmación de la drástica reorientación en la intervención del IAPI, pagando precios mayores a los internacionales y asumiendo grandes pérdidas, dando preferencias para la importación de maquinaria agrícola, la ampliación del crédito agrario, la introducción de nuevas semillas y el fomento científico y tecnológico para las actividades agropecuarias.

En segundo lugar, se apuntó a una profundización de la industrialización, es decir, una integración tal que permitiese la producción local de los materiales que incidían de manera fuertemente negativa en la balanza comercial: bienes de capital, insumos básicos y combustibles.

Además de estas políticas generales, se tomaron otras medidas complementarias que apuntaban a ir resolviendo los problemas que arrastraba la economía nacional. Se estimuló el ahorro privado, a fin de minimizar el circulante, potenciar la inversión y moderar la inflación. Se promovieron acuerdos entre el capital y el trabajo a fin de establecer niveles de precios y salarios “razonables”. Particular atención recibió el tema de la productividad del trabajo, aunque ello sería puesto en manos de los acuerdos a los que pudieran llegar los empresarios con los trabajadores.

Como se mencionó, la inflación, además de constituir un problema político de primer orden, gravitó fuertemente sobre el desarrollo de la economía y funcionó como un indicador tanto de la profundidad de la crisis como del carácter estructural de las dificultades enfrentadas. Todavía en 1949 se consideraba la inflación dentro de la “normalidad” y se esperaba que la maduración de las inversiones industriales aumentase la oferta de

---

<sup>197</sup> El Segundo Plan Quinquenal, que determinaría sobre lineamientos más profundos y de largo plazo el desarrollo que tendría la economía argentina, será tratado con mayor detenimiento en el Capítulo IX.

bienes y servicios, disminuyendo la presión sobre los precios. A partir de 1951, y, en la medida que el índice inflacionario sobrepasó la media internacional, quedó claro, incluso para la elite peronista, que su evolución estaba atada a la dinámica económica interna.

Esto demostró a las autoridades la necesidad de medidas más drásticas. La política monetaria y crediticia se volvió más restrictiva aún, reduciendo las inversiones públicas al mínimo, aplicando una mayor selectividad y promoviendo sólo las actividades “imprescindibles”. Rougier (2012a) señala que estas disposiciones fueron más bien superficiales y que no fueron más allá de una débil disminución de la expansión monetaria<sup>198</sup>.

En el período 1946-1948 el gobierno había podido mantener la “confluencia de intereses” entre el capital y el trabajo gracias a la generosa política crediticia, cuya tasa de interés negativa constituyó un verdadero subsidio y permitió tanto un mayor retorno del capital (Brennan, 2002; Brennan y Rougier, 2009) como el financiamiento de los nuevos y elevados costos de producción (Rougier, 2001; Girbal-Blacha, 2003a). Pero la crisis económica 1949-52 obligó a disminuir progresivamente el crédito industrial, con lo cual la posibilidad de aumentar la participación de los trabajadores en el ingreso nacional implicaba una disminución de las ganancias.

Los empresarios se mostraron reacios a esta posibilidad y más bien tendieron a trasladar el aumento de los costos a los precios, atizando la inflación. En un contexto signado por la imposibilidad de seguir redistribuyendo recursos desde las actividades rurales hacia las industriales, sumado a las restricciones al crédito y una situación económica recesiva, los salarios reales cayeron fuertemente (Cuadro VII.3.).

*Cuadro VII.3. Índice de salarios industriales y costo de vida, 1949-1952. 1945 = 100.*

| Año  | Salarios nominales | Índice móvil anual | Costo de vida | Salarios reales |
|------|--------------------|--------------------|---------------|-----------------|
| 1949 | 340,40             | 137,40             | 197,10        | 172,70          |
| 1950 | 408,70             | 120,00             | 245,70        | 166,30          |
| 1951 | 519,00             | 126,90             | 337,10        | 153,90          |
| 1952 | 638,80             | 123,00             | 465,70        | 137,20          |

Fuente: Villarruel (1988: 426).

<sup>198</sup> No obstante, menciona, junto con Díaz Alejandro ([1970] 1975), que una mayor austeridad no habría conseguido mayor estabilidad en un contexto de fuertes cambios en los precios relativos y devaluaciones.

Pero aunque las medidas económicas fueron en general de carácter ortodoxo-recesivo, las mismas se aplicaron de una manera heterodoxa y contemplaron objetivos tanto sociales como políticos. En muchas ocasiones se ha querido ver en esta reorientación económica una defección del gobierno hacia los trabajadores, una “entrega” hacia los intereses capitalistas o el sinceramiento de su naturaleza intrínsecamente burguesa. No obstante, creemos que una interpretación más atinada buscaría comprender los condicionantes objetivos, nacionales e internacionales, en combinación con el intento de preservar, en los mejores términos posibles, los núcleos programáticos del proyecto peronista.

Bajo esta perspectiva, se observa que si bien los salarios sufrieron un retraso frente a la creciente inflación, los mismos no se tradujeron en una drástica caída en la participación total de los trabajadores en el ingreso nacional, que se mantuvo por encima del 50%. Ello se debió en parte a los fuertes esfuerzos del gobierno por mantener el poder adquisitivo de los trabajadores. En este sentido aumentaron los subsidios del 20% del gasto público corriente en 1952 al 30% en 1955 en rubros como consumo de carne, pan y servicios públicos. Paralelamente, los empresarios tuvieron mayores posibilidades de expandir sus actividades al liberalizarse algunas de las actividades llevadas a cabo por el Estado, lo que en parte llevó a un aumento en la participación privada dentro del total de la inversión fija, que creció el 5% entre 1950 y 1955 (Mallon y Sourrouille, 1976: 240).

#### *VII.1.1. Nuevos desafíos, nuevo equipo económico*

Los cambios que tuvo el equipo económico peronista estuvieron signados por una mayor centralización del poder en la figura carismática del líder, y el desplazamiento y destierro político de figuras clave como José Figuerola y Miguel Miranda, entre otros. El primero, se alejó del gobierno en la medida que perdió el favor de Perón, luego de que su proyecto para la modificación de la Constitución no lograra el apoyo del líder y de otros miembros de la elite peronista. Otro factor fue la oposición de Eva Duarte al creciente poder de Figuerola dentro de la elite peronista (Rein, 2008). En su

reemplazo asumió Raúl Mendé, quien ocupó el recientemente creado Ministerio de Asuntos Técnicos<sup>199</sup>.

La renuncia de Miranda se debió a un cúmulo de cuestiones, entre las que se destaca el descontento de las Fuerzas Armadas por los manejos poco transparentes del presidente del CEN<sup>200</sup>. Al mismo tiempo, entre las razones de su alejamiento, debe tenerse en cuenta la crisis económica y sus errores de cálculo con respecto a la política comercial externa. Con respecto al primer punto, Perón decidió su alejamiento por el costo que estaba teniendo el gobierno a causa de la crisis económica y la insuficiencia de las políticas expansionistas, asociadas a la figura de Miranda.

Con respecto a los errores de cálculo, el IAPI, había acumulado grandes existencias de productos exportables. Al igual que Perón, Miranda apostaba al estallido de una Tercera Guerra Mundial y a un alza de los precios internacionales de los alimentos. Pero como la guerra no se produjo, el IAPI se encontró con un enorme *stock* y con una tendencia a la baja de los precios internacionales. Mallon y Sourrouille (1973: 22, nota 1) mencionan que, según datos un informe del CEN del 31 de enero de 1949, “a fines de 1948 el IAPI había almacenado aceite de lino equivalente a tres años de la producción interna, avena de dos cosechas, más de un año de producción de grasas y cerca de siete millones de toneladas de trigo y maíz, además de considerables cantidades de otros productos agrícolas”. Ello ocasionó un alto costo político por el que Miranda debió pagar.

---

<sup>199</sup> Como se señaló en el Capítulo IV.1., Mendé era un médico santafecino que poseía la absoluta confianza de Eva Duarte, para quien había trabajado en la Fundación Eva Perón.

<sup>200</sup> Si bien el 17 de julio de 1947 Miranda debió alejarse del Banco Central debido a las críticas que recibía por la forma en que manejaba la política económica y el costo político que el gobierno pagaba por ello, siguió controlando la política económica desde el CEN. A su vez, quien había quedado a cargo del Banco Central, Orlando Maroglio, era un hombre muy allegado a Miranda. Según autores como Potash (1985) y Stawski (2012a) la salida definitiva de Miranda y de todo su equipo del gobierno estuvo relacionada con sus manejos poco transparentes, y en particular por un caso de corrupción a propósito de una licitación para la construcción de una planta siderúrgica, en donde las Fuerzas Armadas denunciaron ante Perón acerca de manejos espurios en el proceso de licitación y la desaparición de dos millones de dólares. Antes de que el caso se convirtiera en un escándalo, el “zar de las finanzas” se retiró del gobierno.

El nuevo equipo económico estuvo liderado por Alfredo Gómez Morales<sup>201</sup>, quien fue designado Presidente del Banco Central y Secretario con jerarquía de Ministro de Finanzas. Si el primer equipo económico estuvo liderado por hombres de negocios, con “experiencia práctica” en la economía, cuyo arquetipo fue Miranda, este segundo equipo presentó un perfil definidamente técnico, basado en una *expertise* específicamente económica (Stawski, 2012b). No por ello, el equipo tendría menor cintura política.

Estos cambios políticos se vieron reflejados en las distintas reestructuraciones ministeriales que se dieron a partir de 1949. Dentro de estas reformas cabe destacar la creación de la Secretaría de Finanzas (decreto n° 1.144 del 19-01-49), con jerarquía de ministerio y que controló las tareas del Banco Central y otros organismos en materia monetaria, crediticia, tipo de cambio y valores (Stawski, 2012a). Con el cambio, renunció el Presidente del Banco Central, Orlando Maroglio, fuertemente ligado a Miranda. El nuevo equipo económico quedó conformado por Gómez Morales (Finanzas), Roberto Ares (Economía), Constantino Barro (Industria y Comercio) y Ramón Cereijo (Hacienda). Con la Reforma de la Constitución del 11 de marzo de 1949 se confirmaron todos los secretarios del área económica y se los elevó a rango de Ministros. A cualquier efecto, la política económica estuvo a cargo de Gómez Morales: tanto las secretarías, como posteriormente los ministerios de Hacienda y Economía ejecutaban la política económica que determinaba Finanzas.

Así, a partir de 1949, el CEN disminuye su rol en cuanto a la determinación de la IEE. A partir de esta fecha, el organismo comenzó a intervenir bajo una lógica totalmente distinta a la del período anterior, asumiendo una dinámica de funcionamiento colegiada y operando más

---

<sup>201</sup> Stawski (2012a y b) resume su biografía. Nacido en 1908, egresó como Contador Público Nacional de la FCE-UBA y posteriormente se doctoró en Ciencias Económicas. Su trayectoria laboral trasuntó básicamente en el Estado. En 1933 entró en la Dirección de Impuesto a los Réditos y posteriormente fue Inspector de Exportadores y de Empresas Financieras, donde inspeccionó empresas como Roberts y Bunge y Born (donde conoció a Miranda). Luego de desempeñarse en diversas experiencias relacionadas con su labor pública, fue ascendido a la Gerencia de la Dirección de Réditos. Luego, fue convocado por la Subsecretaría de Comercio para reorganizar la Dirección Nacional de Industrias del Estado (DiNIE). Finalmente, el 19 de enero de 1949, fue convocado para hacerse cargo de la Secretaría de Finanzas y del Banco Central.

específicamente en la coordinación de las políticas y los planes el área económica. La siguiente cita de Gómez Morales es una muestra de ello, además de ser un testimonio acerca del proceso de centralización de la IEE:

“En sustancia, nada se hace al margen del Poder Ejecutivo; esa es la realidad. El presidente ha encontrado la forma de organizar su gobierno de una manera tal que él tiene los hilos del mismo: no hay acción importante que no conduzca o maneje. Colaboran con él los ministros y, en los aspectos económico-financieros, los ministros del equipo económico, a saber: Economía, Finanzas, Industria y Comercio y Hacienda, cuyos titulares constituyen el Consejo Económico Nacional. (...) En el desenvolvimiento de la acción económico financiera se ha visto que es necesario encontrar la manera de descentralizar la ejecución, pero siempre procediendo con unidad. Cuando se piensa comprar una mercadería hay que saber para qué se compra y cómo se le va a distribuir. Toda esa acción de conjunto hay que abordarla con un criterio único. Podría hacerse por expediente, pero ello demandaría un tiempo enorme. Hoy se reúne el Consejo y se estudian todas las facetas del problema y, si el asunto es muy importante, se lo lleva en consulta al Presidente de la República. En general, el presidente encuentra la forma de conducir sin ordenar: es tan elevada su autoridad moral y tan extraordinaria su capacidad de conducción, y pocas veces da una orden y, sin embargo, nuestra política económica lleva el sello inconfundible de su pensamiento rector hasta en los detalles (Gómez Morales, 1951:170-171, en Stawski, 2012a: 229).

El decreto n° 2.127 del 27 de febrero de 1949 reflejó las modificaciones ministeriales redefiniendo la composición del CEN. Se incorporaron como miembros permanentes los secretarios de Finanzas y Economía y se eliminó la representación de Agricultura, Obras Públicas y Trabajo y Previsión. Así, el CEN quedó conformado por los siguientes Ministros Secretarios de Estado: Hacienda (Cereijo), Industria y Comercio (Barro), Economía (Ares), Finanzas (Gómez Morales), Técnico<sup>202</sup>. La presidencia y vicepresidencia del organismo sería ejercida de forma rotativa por dichos miembros. No obstante, en marzo hubo una nueva modificación y, por el decreto (n° 7.347), se dejó afuera al Secretario Técnico. Finalmente, al mes siguiente se estableció directamente que la presidencia del CEN sería ejercida “por el miembro permanente que designe el Poder Ejecutivo” (decreto n° 8.030). A ese fin fue designado Cereijo, quien dirigiría el organismo hasta 1952.

Pero además de esta función coordinadora, el CEN pasaría a cumplir una función estratégica y bien definida en cuanto a promover, organizar y coordinar los OCE, seno se discutirían cuestiones sustanciales que hacían a

---

<sup>202</sup> En el decreto figuran las firmas de todos los secretarios-ministros pero no del Secretario Técnico.

la IEE y al MD ISI. Es preciso enfatizar, como enseguida se observará, que esta función pasó a tener, en el nuevo contexto económico y sociopolítico, un carácter fundamental.

Esta función ha sido escasamente estudiada y en general ha merecido una mención secundaria en la bibliografía. No obstante, tal como se argumentó en el capítulo anterior, estos espacios eran estructurales a la arquitectura sociopolítica pluriclasista creada por el Estado para la formulación e implementación de la IEE. En efecto, dichos ámbitos fueron pensados para cumplir una función estratégica en fecha tan temprana como durante el Consejo Nacional de Posguerra, usina donde se comenzó a formular el proyecto peronista. Sin embargo, sería a partir de la crisis de 1949 que los mismos ocuparían un lugar más definido. Como se verá, ello se debió a que su efectividad fue considerada más necesaria que nunca.

## **VII.2. Reorientación de la IEE y cambios en el esquema de la cooperación económica**

En tanto que el proyecto peronista proponía la preservación de la propiedad privada, el rol de los empresarios quedaba legitimado en la medida en que estos “armonizaran” su accionar respecto de los criterios determinados por el Estado para llevar a cabo la política de la “colaboración social”. La forma concreta que asumiría esta política dependería de cuestiones “pragmáticas”, es decir, de la particular combinación de necesidades económicas, políticas y sociales, nacionales e internacionales, que en cierto momento dado configuran una situación. De tal manera, el lugar y la función que ocuparían los empresarios en la formulación e implementación de la IEE quedaba determinada por esa situación.

Dentro de este esquema, la elite peronista llevaría a cabo una estrategia discursiva para legitimar el nuevo espacio que los distintos actores socioeconómicos estaban llamados a ocupar en función de una cooperación económica que buscaba resolver los problemas nacionales *dentro* de los parámetros del proyecto peronista. Este conjunto de actores que operaban desde el interior del proyecto serían, para el Estado peronista, los únicos legítimos, los únicos en condiciones de “participar”.

Ahora bien, dada la situación que se generó a partir de la crisis económica, el lugar de los actores socioeconómicos sufrirían modificaciones. La reorientación de la IEE, implicó un cambio en el lugar y el rol que ocuparían los privados. Si en este período –que puede calificarse de transición– la IEE y la configuración específica que asumiría la cooperación económica estaban orientadas a la resolución de problemas inmediatos (lo cual implicó ciertas oscilaciones en la IEE), a partir de 1953 se asumiría un nuevo modelo de “colaboración” social y económica más definido, es decir en función de orientaciones económicas de largo plazo.

Sin dudas, uno de los problemas económico-políticos que recibiría una atención privilegiada sería el de la inflación. Como se mencionó en el capítulo anterior, la relación de precios y salarios era uno de los componentes básicos del equilibrio económico –y por tanto sociopolítico– que buscaba ser preservado. En la óptica de la elite peronista, en esta primera etapa, parte de la solución pasaba por un aumento de la producción y una represión al alza “injustificada” de los precios. Pero como pronto quedaría claro, este problema no se resolvería con medidas superficiales, o meramente represivas, sino que requeriría de cambios estructurales en la economía peronista, cambios que por su parte supondrían nuevos desafíos a nivel político, social y económico.

En la medida que la abundancia de posguerra fue agotándose y que la economía presentó un cuadro de fuertes restricciones, las dificultades que se le presentaron a la elite peronista para poder generar un espacio de intersección entre los distintos intereses de los actores socioeconómicos, serían mayores. Ello pondría a prueba toda la maquinaria estatal diseñada para sostener la “armonía social” y legitimar la IEE: en especial los OCE. El análisis de los discursos en este período es inmensamente rico, no sólo porque muestra dicha estrategia de legitimación y reorientación de la IEE, sino también porque pone de relieve los contornos del pacto social sobre el que se quiso sostener el MD-ISI.

En este sentido, Perón explicitó, una vez más, aunque en un contexto distinto, la fórmula del pacto social sobre el cual buscaba fundamentar la legitimidad económica: “protección industrial” a cambio de “mejores

salarios”. En un acto en su homenaje realizado por obreros e industriales del vidrio el 23 de marzo de 1949, el líder de la elite peronista sostuvo:

“Por una parte, tenemos la protección que han recibido los obreros por parte de las fuerzas patronales; y por la otra, las fuerzas patronales protegidas por el Estado, para que ellas puedan, en su industria, colocar dentro del país su producción, a fin de que no sea reemplazada por las producciones extranjeras (...). Señores: Podríamos decir que nuestra revolución ha protegido a los obreros y producido, en cierta manera, una elevación de sus salarios, que ha influido en los costos de producción. El perjuicio que nosotros podremos haber ocasionado con esa política a los industriales del vidrio, la compensamos no dejando entrar al país, para que le hagan competencia, las viejas producciones de vidrios y cristales que en el mundo están tan extraordinariamente avanzadas y desarrolladas. (...) Yo les prometo que mientras permanezca en el gobierno seré en este sentido el más absoluto proteccionista, porque aspiro a que la industria del vidrio en la Argentina se ponga a la altura de cualquier otra similar del extranjero” (Perón, [1949] 1997: 176).

En el nuevo contexto de restricción económica, el gobierno buscará una vez más legitimar la reorientación de la IEE en términos de las distintas etapas por las que pasaba la “revolución peronista”. En efecto, la invocación de estas “etapas” dentro del “proceso de transformación” económico-social que estaría teniendo lugar en la “Nueva Argentina” cumpliría una función legitimadora fundamental, pues a través de ellas los distintos actores socioeconómicos comprenderían la situación global, ocuparían su lugar, cumplirían adecuadamente su rol y colaborarían con el Estado para el logro de los objetivos nacionales.

En 1946 se habían distinguido tres etapas: la elevación social, la estabilización política y la multiplicación de la producción para sostener el nuevo nivel de vida alcanzado. Luego de la crisis de 1949 tendría lugar una nueva división en etapas que marcarían la nueva pauta de la IEE. A una primera etapa que había sido de revolución (1943-46) había seguido otra etapa de estabilización y transformación económica (1946-49) y ahora, frente al apresurado y desperejo crecimiento económico, se imponía una etapa de “consolidación”<sup>203</sup>. Para la elite peronista, el momento de crisis económica requería más que nunca de la “unidad del pueblo” para poder hacerle frente<sup>204</sup>; y la colaboración de los actores socioeconómicos con el

---

<sup>203</sup> Las citas de este párrafo están tomadas de Perón ([1950] 1997: 37-40), del discurso que pronunciaría antes los miembros del Consejo Nacional de Cooperación económica el 7 de febrero de 1950. Esta fuente será analizada con mayor profundidad más adelante.

<sup>204</sup> Una vez más, la necesidad de volver al mínimo común denominador permeó el discurso de la unidad nacional, que ocupará un lugar de primer orden, tal como se puede ver en el

Estado sería la forma adecuada de poder enfrentar los nuevos desafíos económicos y políticos.

Esto implicó una ruptura importante respecto del período previo, pues si antes la participación y la colaboración habían formado parte del ideario de “armonía social” del proyecto peronista, y esto se había visto reflejado a nivel de la estructura estatal, aunque con pocos resultados prácticos; ahora, la reorientación de la IEE, requería de un nuevo paradigma de cooperación económica a fin de que ésta fuese realmente efectiva. La nueva etapa a transitar precisaba que los actores socioeconómicos, en especial los empresarios, alinearan los parámetros de su acción con los de la elite peronista de forma más precisa y concreta.

Ello se vio reflejado en las transformaciones que en este período se operaron a nivel de la estructura estatal. La creación de la Comisión Nacional de Cooperación Económica (decreto n° 18.814 del 6 de agosto de 1949) como organismo consultivo del CEN, buscó implementar los nuevos lineamientos en cuanto a la política de cooperación económica con los actores privados. En tal sentido, los considerandos fueron sumamente explícitos. Habida cuenta de que había quedado “superada la etapa de transición que caracterizó los mercados durante la primera parte de la posguerra”, se procuraba “reajustar los factores de nuestra economía interna” y adecuarlos “a la situación variable de la coyuntura económica internacional, con el objeto de resguardar los niveles de vida alcanzados”.

A su vez, comenzó a subrayarse la necesidad de alinear la acción privada y la pública para una IEE de mayor calidad, algo que se lograría a través de una más plena cooperación económica:

“la planificación (...) debe ser trazada sobre la base de coordinar en mayor medida la colaboración de todos los sectores del país, ya sean productores agropecuarios, industriales, comerciantes, obreros o consumidores, para que aporten su experiencia y capacidad técnica, a fin de lograr una plena identificación del pensamiento y de la acción del Capital, el Trabajo y el Estado, que contribuya a la orientación política inmediata y a la creación de planes orgánicos para el futuro” (decreto n° 18.814).

---

mensaje presidencial en el inicio de las sesiones ordinarias del Congreso el 1° de mayo de 1950: “nuestra doctrina es la de todos los argentinos y que por la coincidencia de todos en sus principios esenciales ha de consolidarse definitivamente la unidad nacional” (Perón, [1950] 1997: 132-133).

El instrumento más adecuado para ello sería la constitución de “comisiones consultivas, que actúen en contacto con el gobierno de la Nación, y en las cuales estén representados todos los sectores económicos y sociales, que deben trabajar armónicamente en beneficio de los intereses generales del país”. Así, se señaló que éste nuevo “régimen” daba por terminado, con “ventajas”, al anterior Consejo Económico y Social.

En términos institucionales-organizativos, la presidencia de la Comisión quedaría en manos del presidente del CEN, Ramón Cereijo, y la vicepresidencia a cargo del ministro de Industria y Comercio, Constantino Barro. Los miembros permanentes serían: dos representantes de la agricultura, dos de la ganadería, tres de la industria, dos del comercio, uno del comercio de importación, dos obreros rurales, dos obreros de la industria, dos representantes de empleados de comercio, dos de la CGT y dos de los consumidores<sup>205</sup>. Las comisiones que operarían en el nuevo organismo serían designadas por el CEN y podrían formular proposiciones y planes a la vez que considerarían los que se sometieran a su consideración. A su vez, las comisiones podrían designar subcomisiones especializadas que estarían integradas “por representantes de todos los sectores”. Por último, se aclaraba expresamente que los dictámenes e informes producidos tendrían un carácter reservado y “sólo podrían ser publicados con consentimiento expreso del Consejo Económico Nacional” (art. 8).

Los objetivos que orientaban y legitimaban el accionar de esta Comisión eran: aumentar la producción nacional y la distribución “justa” de sus valores, procurar el abastecimiento normal de las necesidades del país, racionalizar el proceso de distribución de productos y obtener el mejor aprovechamiento de los recursos económicos del país (art. 5). Como se puede observar, la elite peronista buscaba apuntalar la efectividad y la calidad externa de la IEE a través de un renovado esfuerzo por apuntalar las instancias de cooperación con los actores socioeconómicos.

El decreto n° 903 del 19 de enero de 1950 integró las comisiones y nombró a los representantes titulares de los distintos sectores, entre los

---

<sup>205</sup> Como se puede observar, de los 20 miembros permanentes representados, ocho pertenecían a los trabajadores, sin contar los dos representantes de los consumidores.

cuales cabe mencionar algunas de las figuras que luego tendrán actuación destacada en otros organismos de cooperación económica: Aquiles Merlini, Francisco Prati y Raymundo López (representantes de la industria, que, como se observa, otorgaba una participación privilegiada a la metalurgia), Ramón J. Font (comercio de importación), José Alonso (obreros rurales), Hilario F. Salvo (obreros de la industria), José Espejo e Isaías Santín (CGT)<sup>206</sup>. Entre los miembros suplentes, se encontraba Francisco Muro (comercio), que también cumpliría un papel destacado. Estos miembros fueron elegidos por el CEN entre ternas propuestas por cada una de las entidades a las que pertenecían.

Al mes siguiente, el 7 de febrero de 1950, se constituyó definitivamente la Comisión<sup>207</sup>. Perón, Cereijo y Prati pronunciaron discursos que arrojan luz sobre distintos aspectos del nuevo organismo. El líder justicialista argumentó acerca de la necesidad de una colaboración más efectiva por parte de los actores socioeconómicos y dejó en claro el marco político en el que esta iniciativa se situaba. Sus palabras son demostrativas tanto del contraste que hubo entre la estructura estatal desplegada para generar estos ámbitos de cooperación y la escasa efectividad de la misma, como de la necesidad de contar con OCE más efectivos.

“Nuestro gobierno (...) ha buscado siempre el contacto y la colaboración de todo orden, especialmente en el campo económico. En este sentido, yo podría dividir en tres partes distintas la acción desarrollada, para hacer resaltar... cuál ha sido la colaboración que hemos pedido y cuál ha sido la que hemos obtenido de los hombres de empresa. (...) El primer período (...) de preparación (...), el segundo de verdadera reforma económica, y el tercero de estabilización de un nuevo sistema, con la reforma constitucional que fija las bases definitivas de cual será la organización sistemática de la nueva economía. No se me escapa que un movimiento de esta naturaleza, destinado a cambiar una estructura económica por otra, es difícil que pueda realizarse sin errores, en primer lugar, y sin pasiones en segundo término” (*Constitución de la Comisión Nacional de Cooperación Económica*, 1950).

En la “etapa de preparación”, dijo, “no se trataba de tomar medidas, se trataba de tomar previsiones (...)”. Seguidamente recordó la experiencia del

---

<sup>206</sup> La lista completa es: Julio Ferrarotti y Fidel Postigo (agricultura), Manuel A. Vertone y Nemesio de Olariaga (ganadería), Aquiles Merlini, Francisco Prati y Raymundo López (industria), Enrique E. Lütjohann y Roberto Salmon (comercio), Ramón J. Font (comercio de importación), José Alonso y Emiliano Jaime (obreros rurales), Hilario F. Salvo y José Griolli (obreros de la industria), Emilio Espiñeira y Juan Bautista Díaz (empleados de comercio), José Espejo e Isaías Santín (CGT) y Amadeo A. Arrighi y Emilio B. Botín (consumidores).

<sup>207</sup> Nótese la celeridad con la que esto sucede.

Consejo Nacional de Posguerra, en donde una comisión de trabajo articuló la colaboración de “todos los hombres de buena voluntad y, francamente, quedé sumamente satisfecho (...); mediante ese trabajo, surgieron un sinnúmero de medidas para proteger la industria. (...) Todas las medidas que se tomaron después en el orden económico, y especialmente en el industrial, surgieron del estudio realizado allí” (ídem, p. 13).

En cuanto a la segunda etapa, Perón dio algunas claves fundamentales para entender la lógica bajo la cual operaron, y a su vez quedaron desdibujados, los organismos de la cooperación:

“En ese segundo período nosotros constituimos también un Consejo de colaboración, que en muchos casos fue sumamente útil. Algunos de los señores que veo en esta reunión ya pertenecieron a ese segundo Consejo<sup>208</sup>. No pudo ser muy efectivo ni intervenir porque en las épocas de reformas hay que andar rápidamente. Las reformas que nosotros tuvimos que realizar no se prestaban para hacer muchas consultas; sin embargo siempre escuchamos con mucho interés los buenos consejos y tratamos de subsanar los inconvenientes” (*Constitución de la Comisión...*, p. 14).

En la etapa de estabilización, y tras subrayar que “el estado de un pueblo no puede ser de permanente revolución”, sostuvo que

“el sistema será objeto de observación, y ya no se tratará de reformas, sino de simples y pequeñas modificaciones que irán reglando la vida institucional, orgánica y práctica en la marcha de todo el sistema económico. (...) No debemos olvidar que, si ha sido importante la colaboración que pudieron prestarnos las fuerzas económicas y sociales durante la etapa de reforma, van a ser mucho más importantes las que nos puedan prestar en el período de estabilización” (ídem, p. 15).

Como se observa, la elite peronista comenzó a señalar la necesidad de consolidar y estabilizar “bases definitivas” en la economía, y la forma que ello adquiriría implicaba, como se verá, nuevos roles para el Estado y los actores socioeconómicos, pues si la colaboración antes había sido necesaria, ahora, en el nuevo contexto económico, era imprescindible. “Por ello el Consejo necesita el apoyo de los hombres capaces y de empresa, para hacer frente a esa situación. (...) En esta etapa de transición no hay que pedir un alto grado de perfectibilidad; hay que poner el hombro a todo lo que estamos haciendo” (Perón, ídem, p. 19).

Por su parte, Cereijo puso de manifiesto con mayor énfasis la (no tan) nueva política de “dar organicidad y vías funcionales permanentes a esa

---

<sup>208</sup> Probablemente se esté refiriendo a Francisco Prati, que había participado del Consejo Económico y Social en tanto representante de “industrias manufactureras”.

colaboración” (ídem, p. 23). Tras mencionar que estos espacios “han sido uno de los medios más poderosos y eficaces con que ha contado el actual gobierno para concebir, planificar y desarrollar” la acción estatal, aseguró que se “anhela una compenetración de tipo constructivo” con los actores socioeconómicos. Precisamente en la “nueva etapa”, Cereijo explicitó sus expectativas en relación a que una mayor participación de los empresarios en la IEE sería la clave para resolver los problemas económicos.

“En la obra de afianzamiento y consolidación del bienestar y progreso alcanzados (...) mucho se espera de la propia capacidad de iniciativa de los sectores de la actividad privada. Y ello podrá concretarse si los hombres aquí presentes (...) ponen al servicio de los altos y permanentes intereses del país, las energías creadoras de que son capaces, la experiencia con que cuentan y una firme y tesonera voluntad de trabajo para colaborar en la solución de los problemas a resolver (...)” (*Constitución de la Comisión...*, p. 26).

Es llamativo que el discurso que habilita a una mayor colaboración con los actores privados apele a las mismas virtudes que habían legitimado su participación a comienzos de la década de 1930: la “experiencia”, la “práctica” y la “técnica” eran algunos de los activos que estos hombres podrían aportar a la IEE<sup>209</sup>. Por su parte, los sectores empresarios no ocultaron su esperanza de lograr una mayor efectividad para poder incorporar sus propuestas en la política económica: “Los integrantes del cuerpo permanente de la Comisión Nacional de Cooperación Económica (...) tenemos la convicción plena de que las iniciativas que emanen de la misma, habrán de encontrar seguro apoyo en las esferas oficiales (...)” (ídem, p. 29).

En el contexto de una reorientación de la IEE, la elite peronista llevó a cabo una construcción discursiva de la crisis en donde buscó demostrar la necesidad del ajuste, no sólo en el plano de los gastos públicos sino también en el de las medidas que hacían al MD-ISI, es decir, el tipo de industria que debería ser fomentada y protegida. Respecto de la vertiginosa disminución de las reservas internacionales, se argumentó que, en la economía

---

<sup>209</sup> Cereijo sostuvo que “el Poder Ejecutivo no sólo confía plenamente en el concurso de vuestras fuerzas sino que abriga absoluta seguridad en el éxito de ellas, pues tanto la información como la práctica y la técnica que se os reconoce dentro de las esferas en que actuáis, hacen enteramente previsibles vuestra dedicación, vuestra capacidad de esfuerzo y vuestra voluntad de empresa, con todo lo cual no se podrá llegar sino a ese éxito” (ídem, p. 27).

justicialista, el dinero no vale por sí mismo sino “por cuanto crea trabajo”. El argumento era que más valía el dinero invertido “en beneficio del pueblo” que “atesorado en los bancos”<sup>210</sup>.

Aspecto sumamente sustantivo sería el de “racionalizar” la industria, habida cuenta de su “exagerado” desarrollo. Pero si bien se consideraba que era necesario proceder a liquidar la industria “ineficiente”, ello tendría serios límites políticos. En cualquier caso, el discurso que buscaba legitimar la reorientación de la IEE apuntaba claramente en ese sentido. En fecha tan temprana como en agosto de 1949, Cereijo sostuvo que

“El proceso de industrialización se ha realizado con un ritmo tan acelerado durante los últimos años, a impulso de causas a veces tan circunstanciales, que va llegando el momento de proceder a una cuidadosa discriminación acerca del carácter económico o marginal de las industrias, con el fin de hacer gravitar la política oficial en apoyo de las primeras, y de preparar la reconversión o liquidación de las segundas, con el mínimo de inconvenientes para el personal ocupado y los capitales invertidos” (*Bases para la consolidación económica nacional*, 1949: 25).

Años más tarde, en una reunión de los Ministros de Asuntos Técnicos y Asuntos Económicos frente a periodistas, el 15 de mayo de 1953, Gómez Morales revelaría la concepción política detrás de la reorientación de la IEE operada a partir de 1949 y el lugar del agro y la industria en ese proceso:

“El esfuerzo extraordinario que habíamos venido realizando en el agro desde 1949, de una manera notable (...) comenzaba a surtir efecto. Nosotros habíamos buscado restablecer el transitorio desequilibrio que intencionalmente habíamos provocado con anterioridad entre la industria y el agro, ya que entendimos que no debía actuarse en las dos zonas económicas con la misma intensidad, sino que era necesario (...) crear primero una capacidad de consumo, una elevación del standard de vida, para entonces formar, de esa manera, un mercado interno que nos defendiera de las influencias exteriores. (...) Cuando nosotros, a principios de 1949, hicimos el extraordinario esfuerzo de restablecer el equilibrio (...) y apoyamos al agro de una manera no normal, sino de una manera extraordinaria, en todos los aspectos (...)” (*Economía y Finanzas*, año VI, n° 193: p. 238).

Es preciso señalar que la legitimación de esta nueva política económica tuvo varios aspectos, además de las mencionadas etapas. En primer lugar, paradójicamente se argumentaba que todas las medidas que se estaban tomando se hacían “de acuerdo al plan original”, trazado ya en 1944

---

<sup>210</sup> Al respecto el presidente del CEN, Cereijo, sostuvo el 16 de marzo de 1949 en una conferencia de prensa donde anunciaba la reducción de gastos estatales y una mayor selectividad de las importaciones para asegurar la materia prima a la industria, “que valen más los dineros del pueblo invertidos en su beneficio, que guardados bajo siete llaves en las arcas fiscales o en las cajas fuertes de los grandes consorcios” (*Las economías en el presupuesto y el abastecimiento de elementos básicos para la industria nacional*, 1949: 13).

en el CNP. En segundo lugar, se mencionaba que las políticas implementadas eran producto de la necesidad y que en todo caso sus efectos se repartían en todos los sectores sociales por igual, a diferencia del “viejo orden liberal” que aseguraba el reparto desigual de beneficios y costos<sup>211</sup>. En tercer lugar, el carácter de quien toma las medidas, el gobierno que encara la nueva era de economía social y encarna al mismo “pueblo” en el poder, legitima por sí mismo las medidas, las cuales nunca podrían ser interpretadas en una clave “antipopular”. Las críticas, por lo tanto, eran producto de los “intereses mezquinos”, del paradigma liberal, del capitalismo imperialista, de los políticos “necios” o de los “traidores”.

En parte, las dificultades políticas de cambiar el rumbo de la política económica procuraban ser subsanadas a través de la “colaboración”. Por ello, los OCE asumían una nueva relevancia. “Los problemas de la producción y el intercambio, el reordenamiento comercial y la racionalización de la industria, el fomento de la vivienda y de la construcción en general, etc., son algunos de los importantes asuntos que la flamante Comisión Nacional de Cooperación Económica está llamada a considerar” (...), sostuvo Cereijo en agosto de 1949 (*Bases...*, 1949: 28).

Ahora bien, si una mayor efectividad en cuanto a la IEE podía conseguirse a partir de una más y mejor colaboración/cooperación de los actores socioeconómicos, dada la etapa económica actual que se estaba transitando, cobraba una especial trascendencia la incorporación de los sectores empresarios, pues se consideraba que ellos tenían parte de la clave para resolver el problema de la producción, y con ello de la inflación. En este sentido, la crisis económica no sólo había generado fuertes desafíos al modelo económico ISI, la sustentabilidad de la estructura industrial, las finanzas públicas y el problema de las divisas; sino que también amenazaba con provocar graves restricciones a nivel sociopolítico, principalmente a través del defasaje entre precios y salarios.

---

<sup>211</sup> En una entrevista que Gómez Morales daría ya entrado el siglo XX mencionó que a partir de 1949 “no se podía seguir con el anterior keynesianismo. (...) Tuvimos que hacer una política antiinflacionario, por tanto no keynesiana”. El antiguo funcionario peronista graficó, según su parecer, la igualdad de los efectos de las medidas económicas tomadas: “se comía pan negro, pero la gente lo aceptaba porque la ley era pareja para todos. Todos comían el mismo pan” (Vercesi, 2008: 174).

Es, pues, en este particular contexto sociopolítico y económico en que la elite peronista emprendió de manera más consecuyente y efectiva la “organización de la sociedad”, lo cual tendría un fuerte componente corporativista. La idea de la “comunidad organizada”, y la autorregulación de las interacciones entre los distintos cuerpos que la componen, reposicionaría el lugar del partido-Estado dentro de las relaciones socioeconómicas a la vez que mantendría su legitimidad en relación a los distintos actores que formaban la base social de la alianza peronista. En relación a las Fuerzas Armadas, en el banquete anual de camaradería del 5 de julio de 1950, Perón reiteró la legitimidad de su gobierno, basado en la “compenetración” de las Fuerzas Armadas y el “pueblo” y explicitó la necesidad de avanzar sobre la organización de las fuerzas económicas:

“La comunidad organizada que nosotros queremos es la de un pueblo cuyos distintos sectores actúen cada uno en procura de sus propias finalidades, pero tendiendo siempre hacia los grandes objetivos de la Nación. Realizada la organización de las fuerzas del trabajo, vamos encaminándonos hacia la organización similar de las otras fuerzas económicas. Todas ellas, trabajando armónicamente con el Estado, también organizado, deberán tener como objetivo común la total realización de la justicia social y de la independencia económica. (...) Dentro de la comunidad organizada, las Fuerzas Armadas de la Nación son algo así como la columna vertebral que sostiene la vertical de todo el organismo (...)” (Perón, [1950] 1997: 316).

Sin duda, en el contexto de restricciones económicas, la necesidad de incorporar la colaboración de los actores empresariales a un Estado que se postulaba como representante privilegiado de los trabajadores, implicaba un importante desafío político. La elite peronista estaba consciente de ello. Por lo tanto, buscó dejar muy en claro tanto la necesidad de organizar las fuerzas económicas como la forma y los límites que ello adquiriría.

Al igual que con los trabajadores en el período 1943-46, se procuraba la socialización económica de los empresarios a través de su organización corporativa, la cual morigeraría y racionalizaría las demandas, convirtiéndolas en un insumo de valor apto para la formulación e implementación de la IEE. En el discurso presidencial ante el Congreso del 1º de mayo de 1951, Perón hizo un claro e inequívoco llamamiento a organizar las fuerzas económicas, aunque ello se haría bajo los propios términos que determinaría la elite peronista.

“Cinco años de gobierno me autorizan a declarar que, a pesar de nuestros éxitos, resulta muy difícil gobernar un país cuyo pueblo sólo está parcialmente organizado en el orden social. (...) El gobierno social (...) ha resultado fácil en nuestra gestión, puesto que no necesitamos entendernos para ello sino con la organización central que agrupa a todos los trabajadores argentinos. (...) No sucede lo mismo con el gobierno económico, porque los intereses económicos no se han organizado verdaderamente. Las organizaciones económicas, que en 1946 cometieron el grave error de dejarse copar por la oligarquía política, que endosó los cheques de la traición, no han podido reponerse de aquella conducción equivocada. (...) En algunos casos, y atendiendo a la necesidad imperiosa de una colaboración directa de los productores, hemos debido organizar nosotros mismos esa cooperación. Así hemos creado, por ejemplo, la Comisión Nacional de Cooperación Económica y el Instituto Ganadero. (...) Para garantizar los objetivos de la revolución y hacerla duradera hace falta organización. (...) Todavía nos falta un gran camino que recorrer en materia de organización de las fuerzas económicas” (Perón, [1951] 1997: 269).

Como se puede ver, si bien la necesidad de contar con la colaboración empresaria se consideraba inminente, ello se efectuaba de una manera ambigua, solicitando una mayor participación pero acusando a muchos de los representantes empresarios de “traidores”. Ahora bien, el criterio que guiaba esta lógica pasaba por delimitar la acción de los distintos actores socioeconómicos en virtud de la legitimidad de los mismos. En este sentido, se procuraba la ampliación de la coalición, a través de una adecuada organización que asegurase la colaboración efectiva con el Estado, pero dejando en claro la necesidad de que se aceptasen, a priori, los núcleos programáticos del proyecto peronista.

“Debo advertir que la organización de las fuerzas económicas no podrá hacerse sino sobre la base de nuestras propias concepciones justicialistas, cuyo éxito ha superado con creces a las concepciones del capitalismo sin caer en el dirigismo comunista. Si las fuerzas económicas de la Nación se organizan sobre bases de cooperación con el esfuerzo que realiza el Estado, este, tarde o temprano, cumplirá con nuestro ideal, que es dejar el proceso económico en manos de tales organizaciones, así como hoy prácticamente está todo el proceso social en manos de las organizaciones obreras. Estoy plenamente convencido de que (...) entonces gobernar será una tarea más fácil de lo que fue para nosotros” (ídem, p. 270).

La construcción del “nosotros” y el “ellos” seguiría vigente, aunque se modificaría en cuanto a la composición de cada categoría social. No es casual que en este período se pronunciaran de manera más asidua discursos que apuntaban a distinguir entre el capital “bueno” (nacional, productivo, con sentido social) y el capital “malo” (extranjero, oligárquico, especulativo, monopolista, frío, expoliador, etc.).

Desde comienzos de la década de 1950, a través de los OCE, se buscará un objetivo estratégico inmediato pero fundamental: recuperar y mantener la relación entre precios y salarios, componente central del equilibrio económico y sociopolítico que la elite peronista buscaba generar para hacer posible la colaboración social. Ello permitiría lograr el balance necesario en la consolidación del modelo a la vez que proyectar una IEE que atacase de manera más decisiva y estructural los problemas económicos que habían expresado las vulnerabilidades persistentes de la economía argentina.

### **VII. 3. La comunidad organizada y los empresarios**

A partir de la crisis económica, temas como el ausentismo laboral, la disciplina en las empresas, el rendimiento y la productividad estuvieron a la orden del día en el discurso de los empleadores y en sus reclamos frente al Estado. Brennan y Rougier (2012: 81) y Brennan (2002: 417) llaman la atención sobre el hecho de que la política laboral de la elite peronista puso límites a la identificación ideológica y el apoyo que los industriales, en especial los metalúrgicos, podrían profesar hacia el justicialismo. Además, señalan que hacia 1949, con la crisis económica en ciernes, los empresarios agrupados en la Cámara Argentina de Industrias Metalúrgicas (CAIM), reclamaron la abstención del Estado en los problemas laborales, proponiendo que las partes interesadas negociasen libremente en los convenios colectivos, y que la IEE se orientase de forma más específica para servir las necesidades de la industria, por ejemplo impidiendo que se importen bienes manufacturados.

En el plano de sus relaciones con el empresariado, la elite peronista provocó profundos cambios con el objetivo de lograr un compromiso más efectivo en cuanto a superar la crisis económica. En este sentido, se observa un *modus operandi* que tuvo continuidad en la experiencia peronista: cuando se necesita resolver un problema económico, se “acuerda” de forma pragmática y de la manera más inmediata posible con el actor socioeconómico responsable de esa área, sea rural, industrial, o los “capitalistas” en general. Es decir, para lograr la genuina colaboración empresaria en el contexto de dificultades económicas, la elite peronista llevará a cabo una operación discursiva, y tomará medidas concretas en ese

sentido, que apuntarían a satisfacer algunos de los principales reclamos de los sectores empresarios.

En relación a los actores rurales la nueva estrategia político-económica estaría sustentada en dos pilares fundamentales: una convocatoria general a todos los actores agropecuarios y un llamado especial a los actores rurales cooperativistas. El impulso al cooperativismo agrario será el pivote sobre el cual el gobierno pretenderá llevar a cabo la legitimación de la IEE. El ánimo de los actores rurales, que en el período anterior se habían opuesto intensamente a la IEE, iría cambiando a medida que la elite peronista satisficiera sus reclamos. Según se pudo identificar en las fuentes consultadas, este cambio comenzará a darse hacia mediados de 1951. El “quiebre” estuvo relacionado, ostensiblemente, con modificaciones en la política agropecuaria y, en particular, con cambios en el sistema de comercialización del IAPI<sup>212</sup>.

En efecto, progresivamente, el Instituto, además de establecer los precios con anticipación a la cosecha, aumentó notablemente los precios pagados a los productores, superando los internacionales, lo que fue el origen de fuertes pérdidas que el organismo debió asumir. Más aún, la elite peronista anunciaba que el gobierno pretendía dejar el mercado progresivamente en manos de los cooperativistas<sup>213</sup>. Para legitimar estos cambios en la IEE, el líder de la elite peronista nuevamente apeló a la pragmática de las “etapas”: si en un primer momento se hizo necesario eliminar el monopolio capitalista, ahora el monopolio “sano” quedaría a cargo de los propios productores.

En septiembre de 1951, durante su 39º Congreso, la FAA destacó la “satisfacción (por) el nuevo sistema para la comercialización de la

---

<sup>212</sup> En el caso de la SRA la firma del acuerdo de carnes con Gran Bretaña, el cual “colmó (sus) expectativas” terminó por generar un cambio de ánimo respecto de las fuertes críticas que venía realizando a la IEE peronista en general y al IAPI en particular. Esta evolución en la posición de los actores rurales se puede observar en las siguientes fuentes: Archivo General de la Nación, fondo Secretaría de Asuntos Técnicos, Legajo 634; Memoria de la SRA, Revista Anales de la SRA, Congresos anuales de la FAA (Sowter, 2010).

<sup>213</sup> Frente a representantes de cooperativas agrarias, el 13 de octubre de 1952 Perón adelantó que “dentro del Segundo Plan Quinquenal está todo lo referente al sistema de distribución y de comercialización de la producción, que nosotros aspiramos a que esté total y absolutamente en manos del movimiento cooperativo argentino” (Perón, [1952] 1997: 347).

producción”; y señalaron “dos aspectos fundamentales”: la “intervención de los productores en el organismo encargado de la producción”, y “el sistema mismo de comercialización”: que daba a conocer los precios con anticipación y los ajustaba en función de los costos de producción. La SRA abogó por “una correcta intervención estatal”, que subsidiara la producción rural en lugar del consumo. En la Memoria de 1949, explicitó cuál sería el modelo ideal de intervención estatal: el que está contenido en la Ley 11.747<sup>214</sup> de 1933. Cualquier desviación debería ser tomada como transitoria y, en última instancia, ilegítima.

En esta convergencia entre los intereses de los actores rurales y la orientación de la IEE, pesó tanto la progresiva libertad de comercio como la actitud del gobierno de abrir espacios dentro del Estado para la colaboración con los actores rurales. Pero esta “participación” sólo logró recepción en el contexto de la crisis económica y dentro de los límites impuestos por la propia elite peronista, es decir, no implicó pérdida de autonomía para el Estado peronista. Al compás de la reorientación en la IEE, se observa un cambio en el estilo de la retórica de los actores rurales, que ahora se muestran “participando” del nuevo consenso peronista y “colaborando” con el gobierno.

También con respecto a los empresarios industriales, la misma elite peronista comenzó a coincidir, en virtud de las nuevas circunstancias y de la pragmática del propio proyecto, plenamente con parte de sus demandas. En este sentido, comienza a darse una creciente confluencia entre ambos actores acerca de cuestiones como la productividad, la acción de las comisiones internas y la disciplina en el trabajo. Para los industriales, éstos eran los mayores escollos que se oponían a bajar los costos laborales y la principal causa que impedía competir en el exterior (Brennan, 1997 y 2002). Para la elite peronista, serían cuestiones cruciales a resolver a fin de racionalizar la industrialización, es decir, viabilizar el modelo económico propuesto. Es de destacar, sin embargo, que esta agenda de cuestiones sólo se convirtió en un verdadero problema a resolver recién luego de desatada la

---

<sup>214</sup> Esta Ley había asegurado la participación directa de los productores en la formulación e implementación de políticas para promover (y subsidiar) al sector agropecuario.

crisis económica. Esto no quiere decir que algunos puntos, en especial el de la productividad, no hayan sido considerados previamente, pero sólo recién luego de 1949 la IEE se orientaría decididamente a resolverlos.

En el discurso oficial comenzó a predominar cada vez más la necesidad de organizar de forma efectiva la representación empresarial. Así, las intervenciones discursivas de la elite peronista dejaron traslucir importantes aspectos en relación al proceso de la IEE. El período comprendido entre 1949 y 1952 ha sido escasamente estudiado, y cuando lo fue, se hizo más en términos de un pasaje relativamente corto hacia la formulación del Segundo Plan Quinquenal, que finalmente cristalizaría los cambios operados. Pero este Plan no hizo otra cosa más que condensar los distintos aspectos que ya se desarrollaban en esta etapa de transición.

El 12 de mayo de 1950, meses después de conformada e integrada la Comisión Nacional de Cooperación Económica, tuvo lugar una importante reunión entre parte de la elite peronista y gran cantidad de delegados de distintas cámaras de comercio de varios gremios de todo el país. Publicado en tapa del diario La Nación al día siguiente, la reunión duró dos horas y en ella participaron, por parte del gobierno, el Presidente de la Nación, el Ministro del Interior y el Ministro de Industria y Comercio; por parte del comercio: Cámara de Grandes Tiendas y Anexos, Cámara de Industrias y Comercios, agrupaciones de carniceros, minoristas de frutas, electricidad, cigarreros, librerías, bazares, repartición de quesos, perfumerías, farmacias, hoteles y bares, materiales de construcción, vestido, almaceneros, comerciantes minoristas de hortalizas, locatarios del mercado de La Plata.

Luego de breves discursos de los Ministros y distintos representantes empresarios, Perón habló de la necesidad de extender la organización a los sectores de la actividad privada. Sugestivamente, aclaró que la nueva Constitución no era “dirigista”: “interviene el Estado en la conducción general, pero no en el desarrollo de la actividad privada; interviene en la economía estatal, no en la economía privada” (Perón, [1950] 1997: 195).

Así, se prometía un mayor espacio para la actividad privada y una liberalización más consecuente de la economía. A esta altura, existía

conciencia acerca de que la IEE tenía límites en cuanto a su efectividad para mantener incólume el espacio de intersección de intereses empresarios y trabajadores. Esto era evidente en cuanto al sostenimiento de la relación precios y salarios, pues los controles de precios, la lucha contra el agio y la especulación, el “ejército” de inspectores, las “batallas contra los precios”, etc. no lograban contener la inflación. Por lo tanto, se apuntaba a que el control fuera ejercido de manera conjunta con los propios empresarios, cuya organización, al igual que la CGT, debería introducir a sus integrantes en la socialización económica, en una ética de comportamiento acorde a los parámetros de la doctrina peronista, que ahora estaba convertida en doctrina nacional. Esto era la comunidad organizada en acción, que lograría equilibrio, autocontrol y autorregulación.

En este sentido argumentó: “Lo que yo quiero establecer es que nuestra Constitución dé al Estado la posibilidad de regular, en el orden general, un sistema que pueda ir siendo cada vez menos de control, vale decir, cada vez más libre, que no dependa del gobierno, sino del propio comercio, de la propia industria y de la propia producción”, pero aclaró que no pudo hacerlo “abruptamente” pues se beneficiarían los “especuladores”. Por ello pidió que los comerciantes se organizaran en cooperativas para que ellos mismos puedan controlar “el buen comercio”, de manera que el Estado pueda evitar erogaciones para el pago de inspectores. Además, sorprendió pidiendo la organización del campo empresario de manera que se equipare con las “conquistas” del campo obrero.

“Creo que esa magnífica idea, lanzada aquí hace poco tiempo, de la organización de una gran central que dé la orientación y de la cual dependan las numerosas asociaciones profesionales del comercio, de la industria y de la producción, sería una gran conquista para las actividades del capital. ¿Por qué? Por una simple razón: los obreros están unidos para la defensa profesional y con sus sindicatos férreamente constituidos, y cada día económicamente más fuertes y firmes. (...) Ellos saben que es inútil pedir una conquista social si económicamente no se la sustenta con una riqueza aparente o real” (Perón, [1950] 1997: 196-197).

Esta nueva organización tendría indiscutibles ventajas para el “bien del país” y “para evitar la lucha permanente e integral”. La organización de las asociaciones profesionales socializaría económicamente a sus miembros, lo cual serviría de forma más efectiva a la IEE:

“(...) creo admirable la idea formulada por ustedes de organizar una gran central patronal, que pueda entenderse en los objetivos generales con las grandes centrales obreras, intercambiando opiniones e ir educando cada vez más a esos dirigentes para que procedan con mayor responsabilidad y con mejor capacidad, para que vayan observando los problemas generales del comercio. Cambiando opiniones es como se llegará a un mejor acuerdo, porque hoy los obreros ya no están en lucha continua con los patrones, que algunas veces les daban las mejoras y otras no. Esa lucha enconada ya ha desaparecido y tiende a desaparecer absolutamente de la República” (ídem, p. 198-199).

Luego de explicar los pormenores del problema de divisas –una de las mayores preocupaciones empresarias–, mencionó la creación de la Comisión de Cooperación Económica y llamó a que canalicen sus demandas a través de dicha institución. Curiosamente, señaló como interlocutor de los empresarios no a la persona formalmente designada para tal tarea, es decir el presidente del CEN, Ramón Cereijo, sino al Ministro del Interior:

“si ustedes tienen ahora algún problema de cualquier naturaleza, por intermedio del señor Borlenghi pueden hacernos llegar los memoriales correspondientes, y contemplaremos de inmediato la situación. (...) Todos estos problemas se encauzarán por intermedio del Ministro del Interior y él los hará llegar al Consejo Económico –lo vamos a llamar ‘cónsul’. (...) Deben hacernos llegar todas esas cuestiones y les pondremos remedio en forma directa, si en nuestras manos está el hacerlo; las someteremos al Consejo Económico para que, con una comisión designada por ustedes, pueda estudiar y resolver todos esos pequeños problemas” (ídem, p. 207).

Se ignora por qué Perón designó a Borlenghi para esa tarea (¿acaso porque habían delegaciones del interior?). En cualquier caso es un indicador tanto de las dificultades en institucionalizar los OCE como de la necesidad de hacer efectiva la colaboración de los actores socioeconómicos, puesto que no se puede negar el fuerte poder de quien sería, al menos en este caso, el interlocutor de los representantes empresarios.

En otra reunión, el 10 de julio de 1950 en la Bolsa de Comercio Perón abundó en conceptos similares. En primer lugar, reforzó la idea de que la organización empresaria sería una gran colaboración para “controlar” los precios oficiales y “vigilar” el ciclo económico en general, aunque sostuvo que en todo caso el Estado velará porque los precios “antieconómicos” no los pagara el consumidor. Así, argumentó que el mantenimiento del equilibrio es un bien común en el que debían también colaborar las fuerzas económicas debidamente organizadas, controlando el circuito comercial y evitando y denunciando las malas prácticas. “Las organizaciones son las encargadas de crear esa ética y de imponerla. Cuando eso esté organizado,

se habrá establecido un equilibrio, y será un equilibrio permanente” (Perón, [1950] 1997: 324).

En segundo lugar, buscó persuadir acerca de las enormes ventajas que tendría para el capital su organización corporativa y su participación activa en la comunidad organizada. En estos términos el líder de la elite peronista buscaba explícitamente recuperar el equilibrio sociopolítico entre el trabajo y el capital, que consideraba, al menos implícitamente, perdido:

“A esa gran confederación le incumbirá las grandes directivas y discutir los grandes problemas con el Estado o con la Confederación General del Trabajo, que son fuerzas que juegan en ese equilibrio. Los secretarios de esos gremios, que pueden ser de la producción, de la industria, del comercio, serán los que discutirán con los otros gremios del trabajo las condiciones de sueldos, salarios, etc., mientras por su parte discuten con el Estado y con los consumidores precios, etc. Y finalmente vendrán los organismos encargados de los estudios primarios paritarios, ya sea con el Estado, ya sea con los trabajadores. Pero una desorganización de las fuerzas económicas, ¿a qué conduce? A que haya un Estado fuerte; a que haya una organización del trabajo poderosa. Pero, ¿y ellos? ¿Quién defiende sus intereses, quién hace oír su voz y quién discute sus conveniencias?” (ídem, p. 325).

De esta forma, pero con una estrategia distinta, Perón retomaba uno de los núcleos programáticos de su proyecto político: la armonía entre empresarios y trabajadores, e intentaba legitimarlo en virtud de la previsibilidad que generaría una “comunidad organizada”. Interpelando a los actores empresarios en su característico estilo, buscó abordar el problema de la disciplina en el trabajo. Citando una anécdota, contó que un “amigo industrial” se quejaba de la falta de disciplina, pero que el mismo ganaba más plata cada año,

“(…) quiere decir –continué– que usted, con menos disciplina, gana más. Y entonces, ¿para qué quiere la disciplina?. (...) No quiero decir que la disciplina no sea necesaria; lo es, pero en su medida (...); en la vida hay épocas en que es necesario cambiar muchas cosas, y ésta no es una época para imponer mucha disciplina. Hay que estar de acuerdo con los tiempos y con las épocas (...) conformémonos con ganar y con conservar beneficios en lo que son fuerzas económicas. Creemos riqueza y aprovechémosla mientras podamos hacerlo, porque no sabemos qué ofrecerá el mundo para dentro de dos, tres, cinco y diez años. (...) He querido hacer un llamado para que nos pongamos a trabajar en esto de inmediato, pues es mucho más serio de lo que resulta la simple enunciación. Cuando hablamos, por ejemplo, de suprimir la lucha entre el capital y el trabajo mediante esta organización, lo hacemos a fin de que el patrón no se vea obligado a pelear con su obrero por cuestiones de salario. Eso es resuelto por un tercer organismo al que obedecen los dos. (...) Si juntamos esto y hacemos la comunidad organizada con que soñamos y debemos soñar los racionalistas en el orden de la organización, todos vamos a tener algo que ganar, sea de

carácter material o de carácter espiritual, en bien de todos” (ídem, 327-328).

Como se puede observar, la estrategia discursiva oficial apuntaba, por un lado, a generar certidumbre en los empresarios respecto de que sus principales demandas estaban siendo incorporadas, y, por otro lado, recurría a la legitimidad que tiene la consolidación de una comunidad organizada, en la que la racionalidad individual se “armoniza” con la racionalidad colectiva.

En la medida que la crisis económica se profundizó, la necesidad de contar con una organización empresaria fuerte fue proporcionalmente mayor. Sin embargo, la formación definitiva de una central empresaria nacional no fue tal como lo había proyectado la elite peronista –bajo una organización de los intereses económicos dominantes–, sino que tuvo lugar bajo la movilización y organización de los pequeños y medianos empresarios del interior. James Brennan ha estudiado en profundidad este proceso y a sus trabajos nos remitimos.

Desde 1946 comerciantes minoristas, agricultores y algunos industriales del norte del país se habían movilizado para protestar contra lo que consideraban los efectos catastróficos del aumento de impuestos y los salarios. Luego de dos importantes congresos<sup>215</sup>, en diciembre de 1950 en Mendoza se logró nuclear a estos empresarios en la Confederación Argentina de la Producción, la Industria y el Comercio (CAPIC). Estos empresarios tendrían una actuación cada vez mayor en el seno de la CEA y así fue que “el apoyo empresario a Perón asumió un carácter distintivamente provinciano” (Brennan, 2002: 425). Sin duda, fue este sector del empresariado el que con mayor amplitud podía llegar a legitimar tanto la IEE peronista como el MD-ISI que se pretendía implementar.

---

<sup>215</sup> En 1946 en Santiago del Estero tuvo lugar el Primer Congreso de Planificación del Norte Argentino, que movilizó apoyos en favor del Primer Plan Quinquenal. En 1948 las secciones del noroeste de la ex AAPIC (ver capítulo anterior) organizaron el Congreso del Norte y fundaron la Federación Económica del Norte Argentino (FENA). En mayo de 1950 se realizó el Segundo Congreso Económico del Norte. En 1951 tuvo lugar el Tercer Congreso del Norte en Chaco, Resistencia. Respecto de los esfuerzos de los empresarios del norte y en especial de José Ber Gelbard para armar una confederación empresaria “verdaderamente” representativa de la burguesía nacional, ver Seoane (2009).

En diciembre de 1951, en una conferencia en la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires donde se discutía la reorganización de las asociaciones empresariales, Perón anunció la creación de tres confederaciones nacionales: Confederación de la Industria, del Comercio y de la Producción. Pero recién en agosto del año siguiente se terminaría fundando la Confederación General Económica, representante global de todos los empresarios del país y cuyo presidente fue el principal impulsor de las organizaciones del empresariado del interior: José Ber Gelbard.

#### **VII.4. “Subordinación y valor”: el repliegue defensivo de los trabajadores**

El viraje de la IEE en virtud de la crisis económica y de las dificultades en avanzar en la industrialización, llevaría a que la elite peronista utilizase al máximo uno de sus recursos más valiosos: el aparato estatal-sindical conformado por la CGT. Si la nueva política económica apuntaba a lograr una mayor producción, lo cual se lograría a través de una estrategia más permeable a las demandas empresarias, esto implicaba “estabilizar” el proceso de avance socioeconómico que los trabajadores venían acumulando desde 1944, algo que se formuló de forma bastante explícita en esta etapa de “consolidación”.

Pero aun en el contexto de aplicación de políticas ortodoxas, la elite peronista operaría de manera heterodoxa, entre otras cosas generando instancias de “colaboración” en donde los representantes trabajadores podrían participar e incorporar sus propias demandas. La hipótesis que se sostiene es que esta combinación ortodoxa-heterodoxa estuvo en la base del éxito de la política estabilizadora del año 1952. La CGT sería un instrumento fundamental tanto para difundir los nuevos planes económicos y lograr el apoyo activo en su cumplimiento como para legitimar la nueva IEE a los ojos de los trabajadores y de la sociedad en general.

Un requisito para lograr la colaboración deseada consistía en asegurar, una vez más, la unidad del movimiento obrero y de éste con el propio gobierno. De esta manera se aseguraría el control del proceso. Así fue que hacia 1950 se promovieron enmiendas en los Estatutos de la CGT, la cual

adoptó al “justicialismo” como la doctrina oficial. Además, a fin de que el movimiento sindical adoptase un rol activo en la campaña electoral de 1951, se eliminaron las cláusulas que prohibían las actividades partidarias de la central obrera, sepultando así su histórica postura a-partidaria. Así, el movimiento obrero pasó a ocupar una función específica dentro del aparato del partido-Estado: si existía una rama política masculina, confiada a políticos de clase media y una rama femenina, la rama sindical también estaba llamada a cumplir su papel.

En el plano económico, el “brazo sindical” del Estado ahora estaba en condiciones de prestar “un nuevo servicio a la Nación”, cultivando y difundiendo el apoyo a la nueva política económica. La no inclusión del derecho a huelga dentro la reforma constitucional también institucionalizó este objetivo, pues “ya no tenía sentido”, ni era “legítima”, la protesta a través del conflicto abierto. En la “comunidad organizada” las diferencias deberían ser resueltas institucionalmente. La limitación del sindicalismo como agente de la lucha económica dio un nuevo paso cuando en 1950 se estableció un techo en los acuerdos salariales y se extendió de 12 a 24 meses el tiempo de duración de los acuerdos (Doyon, 2006).

Si en el período 1946-49 la elite peronista había tenido poco éxito en disminuir la conflictividad obrera, a partir de 1949, y contando ya con una CGT más claramente definida como instrumento gubernamental para el control del movimiento obrero (Doyon, 2006; Horowitz, 2004; Little, 1979), se asistió a una sustantiva disminución del recurso a huelga como forma de protesta y mecanismo de negociación<sup>216</sup>. La elite peronista comenzó a aplicar una exitosa estrategia basada en la utilización de sanciones más severas (intervención<sup>217</sup> y desplazamiento de las autoridades gremiales) y una mayor estigmatización del conflicto obrero; aunque continuó convalidando por decreto la mayoría de los reclamos materiales de los trabajadores. Con ello, se lograba mantener “las credenciales pro obreras” del gobierno a la vez que alentar el surgimiento de una dirigencia sindical

---

<sup>216</sup> Ver Capítulo VI.3.

<sup>217</sup> Doyon (2006: 313) consigna que si en 1946-47 la mayoría de las intervenciones de los sindicatos por parte de la CGT tuvieron como principal motivos de “organización”, en 1948-50 la casi totalidad de los casos fue por “huelga”.

más alineada con el nuevo orden corporativista que se propugnaba (Doyon, 2006: 304).

Entre 1949 y 1951 se constatan pocos pero importantes conflictos laborales, y se observa una lógica nueva que puso de manifiesto los cambios operados en la reorientación de la IEE. Por ejemplo, ello quedó claro en el caso de la industria alimenticia, en donde la disminución de los subsidios intentó ser compensada por los empresarios del sector a través del recorte de beneficios anteriormente otorgados a los obreros. Esto provocó conflictos laborales en importantes ramas como en el sector azucarero y frigorífico (Doyon, 2006: 302-312). El crédito comenzó a mostrar serios límites para funcionar como el bálsamo que lubricaba las relaciones socioeconómicas en nombre de la armonía social.

De todas formas, sería erróneo atribuir la baja de la conflictividad obrera sólo a la nueva estrategia de la elite peronista. También es preciso tener en cuenta los grandes avances del movimiento obrero en distintas dimensiones de la vida social de la Nación. En este sentido, se destaca – además del importante crecimiento en términos materiales– su participación en el Estado y su rol en los OCE.

Por su parte, Doyon (2006: 294-295) menciona además: 1) la mayor institucionalización de las relaciones laborales, con la consolidación de normas de procedimiento para la resolución de disputas; 2) el rol de la Secretaría, posterior Ministerio, de Trabajo y Previsión, en la que tenían una participación activa el movimiento obrero organizado, que contribuyó a la creación de instrumentos legales y la formación de personal capacitado para intervenir y resolver los conflictos laborales; 3) el rol moderador que cumplió Eva Perón, que se convirtió en la interlocutora privilegiada del gobierno hacia los trabajadores.

De tal manera, en el período 1949-1952 se puede observar un mayor esfuerzo por parte de la elite peronista para mantener y consolidar el “equilibrio” sociopolítico, es decir, el espacio de intersección entre intereses potencialmente antagónicos. En esta “odisea”, se apelará a una serie de dispositivos discursivos que buscaron legitimar tanto la reorientación de la

IEE como el lugar, francamente más modesto y conformista, que los trabajadores estaban llamados a cumplir. Pero la pretensión con la que se esgrimió esta legitimidad no sólo apelaba a la necesidad de respaldar a un gobierno que era el “único” que “realmente” había avanzado en las reivindicaciones materiales de los trabajadores, sino que también apuntaba a que se reconociesen los aspectos simbólicos de dicho proceso.

Estrechamente relacionado con este punto, aunque menos trabajado por la bibliografía, estaba la participación del sindicalismo en el Estado y la forma concreta que ella asumió. Desde el punto de vista de la elite peronista, esta participación no haría otra cosa más que institucionalizar el poder de los trabajadores en la vida económica, social y política de la Nación. En una reunión del 24 de febrero de 1949 Perón reunió a 49 representantes de gremios obreros “con el propósito de informar sobre distintos aspectos políticos, sociales y económicos de la actualidad”. Allí, argumentó que el principal hecho de su gobierno no fue el “más visible” (el haber aumentado los sueldos), sino el elevar la posición de la clase trabajadora en la Nación, la “dignidad del trabajador”, algo que se materializó nada menos que propiciando su participación dentro del Estado.

“Lo que yo quiero es la intervención de la clase trabajadora en el gobierno, en las instituciones, en la labor jurídica, en la Constitución y en las leyes; y que los trabajadores estén metidos en todo eso, porque una vez que entren no los sacan más. Posiblemente la más grande conquista de la clase trabajadora en nuestro Movimiento, sea precisamente este aspecto y no el otro. El otro es el que se ve más, pero también es más efímero, porque si no se consolida con la intervención de la clase trabajadora desde los puestos donde pueda luchar, todo será inútil. (...) No todo es pan en esta vida. El trabajador debe no solamente sembrar el trigo y amasar el pan, sino conquistar una posición, desde la cual, pueda dirigir la plantación y la fabricación del pan. (...) Por eso digo que cómo no vamos a tener enemigos si a ellos les estamos quitando el timón de la mano definitivamente” (*La realidad del panorama nacional*, 1949: 4-6).

En especial, interesa destacar la imagen que Perón fue construyendo en los propios trabajadores. La misma es en parte un reflejo de las propias imágenes ya presentes en un movimiento obrero forjado en la lucha de clases, pero ello no quita el hecho de que la construcción discursiva peronista le imprimiera nuevos contornos y, sobre todo, generara nuevas y mayores expectativas, apuntando a capitalizarlas políticamente.

Si, por un lado, la elite peronista buscó incorporar a la clase trabajadora, elevando su lugar en la sociedad pero sin dejar de cumplir su “función” en tanto “trabajadora”, es decir aceptando un lugar subordinado dentro de la estructura económica; por otro lado, alimentó permanentemente la idea de que esa estructura podía ser subvertida. De esta manera, es posible sostener que el potencial “herético” que James ([1990] 2010) describió en la esfera social, también cumpliría un papel crucial en la económica en la medida en que afectó las interacciones con los empresarios. Ello tendría profundas consecuencias sobre los OCE, es decir sobre las posibilidades de construir institucionalizadamente un ámbito de intersección de intereses para sostener una IEE más efectiva y sociopolíticamente viable.

El líder de la elite peronista jugaba continuamente con este recurso, nutriendo la idea de que los únicos actores dignos y confiables, en base a los cuales construir un país más justo, eran los propios trabajadores. En la difícil coyuntura económica que se avecinaba en 1949, Perón destacó que la única colaboración con la que podía contar, y que por lo tanto exigía, era con el movimiento obrero. En relación a las interacciones con los empresarios industriales sostuvo:

“(...) sé que no saco nada con ellos. Converso una hora pero sé que no hay nada. Ellos no podrán ser amigos nuestros hasta que nuestros hijos y los hijos de nuestros hijos sean los industriales, que hayan crecido con nuestra savia y nuestro riego y estén dentro de nuestra doctrina social. Esos son los únicos que podrán decir: vamos a colaborar. Y entonces el gobierno les va a creer, pero hasta ahora es difícil. He buscado esa colaboración de todas maneras, pero nunca la he encontrado” (ídem, p. 7-8).

En la medida en que la situación económica recrudeciera y la inflación amenazara con erosionar el compromiso de la clase trabajadora para el mantenimiento del “equilibrio” económico, el discurso peronista se volcaría más decisivamente hacia la construcción de un “otro-empresario” negativo.

En plena Guerra Fría, Perón afirmó en una reunión con el Sindicato de Comercio el 29 de agosto de 1950 que habrá una guerra y que muy probablemente ganara el capitalismo, por lo que “debemos esperar la reacción capitalista, que tratará de avasallar al mundo justicialista”, y que en esa batalla el gobierno y los trabajadores deben marchar juntos (Perón, [1950] 1997: 391-399). Este tipo de discursos generaban efectos

contradictorios sobre terceros actores, como el Estados Unidos, con quien se estaba tratando de reconstruir la relación bilateral (Luna, 1985, tomo II).

Sin dudas, en su intento por generar un espacio de coincidencia social para la aplicación de la IEE, la elite peronista jugaba un juego peligroso, que no hacía otra cosa más que demostrar la fragilidad del escenario sociopolítico y las demandas cruzadas que el gobierno debía procesar. Si para la aceptación y legitimación de la IEE frente a los empresarios apelaba al peligro de la revolución socialista, ante el movimiento obrero organizado acicateaba con la “reacción capitalista”. Este argumento, se volvió más y más recurrente en la medida en que la situación económica se deterioró. Así, el 8 de junio de 1951 Perón pronunció un discurso fuertemente combativo ante obreros del azúcar<sup>218</sup>:

“observen ustedes que en el mundo se producen movimientos de acción y reacción. El justicialismo ha realizado una acción justicialista en nuestro país. Ha tratado de dar a los obreros el grado de felicidad, de tranquilidad y de bienestar que los obreros con su trabajo tienen derecho a lograr (...). Pero, compañeros, los capitalistas no duermen. Ellos están organizados, y esperan el momento de ver cuándo podrán ‘tirar la mano’ para volver a lo de antes. Esto es lo que debe pensar el trabajador todos los días. (...) La reacción no duerme, la reacción no descansa. Buscará, como ha buscado siempre, los medios de filtrarse, para realizar su programa. Nosotros, organizados en toda la República, debemos estar listos para darles un escarmiento cuando ellos produzcan la primera reacción. Hemos de organizar nuestra defensa sindical. Los trabajadores se han de organizar en toda la República, y el día en que se vean enfrentados a la primera reacción –cualquier que sea esa reacción–, estarán con un alambre de fardo listo en el bolsillo para colgar a todos ellos. Recién podremos dormir tranquilos el día en que les demos ese escarmiento (...). Ellos no se van a salir con la suya. (...) No somos partidarios de la lucha de clases, pero eso no quiere decir que por anular la lucha de clases va a desaparecer la cohesión entre los trabajadores. El día que sea necesario reimplantarla, lo haremos para terminar violentamente con la otra clase, si es necesario” (Perón, [1951] 1997: 404-406).

En gran medida el uso político de esta retórica incendiaria en un contexto en donde la reorientación de la IEE se proponía abrir un mayor espacio para la “colaboración” de los sectores empresariales, terminaría teniendo efectos ambiguos en el plano económico, pues ¿como “negociar” con un interlocutor que estaba esperando la más mínima posibilidad para llevar a cabo un “desquite” y volver a 1943? En cualquier caso, lo que se

---

<sup>218</sup> Sería erróneo considerar que Perón formuló este discurso exclusivamente para los obreros del azúcar. Si bien es cierto que el líder peronista adecuaba sus palabras a cada auditorio, no es menos cierto que se dirigía a un colectivo más amplio, de ahí la profunda labor de la Subsecretaría de Informaciones, que publicaba folletos con sus discursos y extendía su voz a través de la cadena nacional de radios.

buscaba era reforzar la idea de que los intereses de los trabajadores sólo podían estar resguardados por el gobierno. Su defensa por parte de los trabajadores, es decir, la legitimidad de la IEE tal como la proyectaba el gobierno, convalidaría el “sacrificio” realizado por los trabajadores y legitimaría el renunciar a beneficios inmediatos.

En un plano más práctico, la política de retroceder un paso hoy para avanzar dos pasos mañana con la que Perón buscaba legitimar la IEE frente a los trabajadores, requería de la aceptación de algunas “realidades” básicas de la economía argentina de aquel momento. Es en este punto cuando el líder de la elite peronista utiliza al máximo el potencial persuasivo del recurso discursivo, con el objetivo de lograr un alineamiento real, es decir operativo en el plano empírico, de la masa trabajadora con los objetivos determinados por el Estado. En estos términos Perón buscó legitimar una IEE que ahora exigía un mayor compromiso con la productividad. Ante obreras y obreros que batieron metas de producción dijo:

“Es indudable que la producción es un factor importante dentro del país. Cuanto mayor sea el número de bienes que nosotros produzcamos, mayor será el número de que cada uno de los argentinos dispondrán para su vida feliz y tranquila (...). Esa riqueza, cuando se reparta proporcionalmente al esfuerzo, sacrificio y abnegación de cada uno, se transformará en una riqueza de la que disfrutarán todos los argentinos, humildes o no. *Al final, el único que no tendrá nada será el que no produzca nada o el que no trabaje nada.* Así, llegaremos a que en este país haya una sola clase de hombres, que es lo que queremos nosotros, los que trabajan (...). He querido que este esfuerzo que ustedes realizan tenga el estímulo moral (...). Tengan presente que el gobierno los sigue con gran aplauso y con gran satisfacción, viendo en cada uno de ustedes peronistas y justicialistas que interpretan perfectamente lo que es el peronismo y lo que es el justicialismo” (Perón, [1951] 1997: 346-347, 8 de mayo, subrayado propio).

La operación discursiva, si bien sutil, está clara: el que no produce, no tiene derecho a gozar del disfrute económico. Es interesante notar cómo con los mismos términos con los que antes se denunciaba a los empresarios “parásitos”, que vivían del esfuerzo ajeno; una vez cambiada la situación y el contexto de enunciación, ello mismo refería a algo totalmente distinto. Es decir, si antes los que “debían ponerse a trabajar” eran los que no lo hacían, dando por sobreentendido que hablaba de los rentistas, terratenientes, etc., ahora eran los mismos trabajadores los que tenían que redoblar esfuerzos a tono con las necesidades de la situación económica. Así, en este período, se

hizo habitual el homenaje y el reconocimiento a obreros con mayor productividad, dándole a estos eventos una gran difusión a través de los medios oficiales. Es demostrativo, por ejemplo, la entrega, en un lugar como el Salón Blanco de la Casa Rosada, de una “Medalla Peronista a la Producción” a obreros metalúrgicos que “baten récord de producción” y que “marcan un máximo de producción por tiempo”.

En aquella misma reunión con obreros del azúcar del 8 de junio de 1951 se observa el comienzo de una operación político-discursiva que apuntaba, al igual que con los empresarios, a correr el lugar del Estado del centro de la vorágine sociopolítica y económica. En términos prácticos, esto implicaba que la elite peronista procuraría dejar en claro que ya no era posible seguir “forzando” el mecanismo de la redistribución, pues, en aquel contexto de fuertes restricciones económicas, ya no se podía seguir “repartiendo” lo que no se producía:

“el gobierno no puede dar nada. El que da es el pueblo mismo. Lo único que puede hacer el gobierno es arreglar la repartición de lo que produce el pueblo, para no sacarle un noventa por ciento y dejar un puchito para repartir. *Les aseguro que esa partición va a ser proporcional a la producción y que se va a repartir proporcionalmente entre los que han producido (...).* Por eso, cuando yo vi que la distribución se iba haciendo cada vez más equitativamente en la República, dije: ‘Ahora hay que producir, producir y producir’ (...), porque ahora la repartición iba a ser más proporcional y más justa –y si aumentaba el volumen de la producción, a cada argentino le tocaría una mayor proporción como producto de una riqueza. Antes, producir, significaba hacer ganar más al patrón (...). Hay lugares donde eso (todavía) pasa porque no hemos podido llegar allí, pero cuando lleguemos pueden estar seguros de que eso no va a suceder” (Perón, [1951] 1997: 407, subrayado propio).

Como se puede observar, el mayor compromiso, esfuerzo y sacrificio de los obreros con la producción se legitimaba en función de la “Nueva Argentina” justicialista. Si en períodos previos, la lucha obrera estaba totalmente justificada, pues se orientaba contra el “abuso” de los capitalistas, ahora no era legítima, pues equivalía a atentar contra un modelo que aseguraba la participación material y simbólica de los trabajadores en la vida de la Nación. Pero la intervención del sector trabajador obedecería a una lógica propia, sólo parcialmente controlada por la elite peronista y su “brazo sindical”. Así, como se analizará en el Capítulo IX, si bien a partir de esta etapa el movimiento obrero organizado comenzó a convertirse en un “apéndice administrativo del régimen peronista”, ello no será óbice para que

hacia 1954, en un contexto económico más laxo, se retomen las luchas salariales.

En el período que se abre a partir de 1949, y hasta 1952, se observa un proceso de transición en la IEE, signado por la modificación en las relaciones e interacciones entre la elite peronista y los actores socioeconómicos. Ello apuntaba a “equilibrar” los esfuerzos productivos de los distintos sectores y su nivel de “participación” en el Estado y en la IEE. Esto implicó que la elite peronista progresivamente dejaría en manos de los miembros de la “comunidad organizada” la resolución de sus propias diferencias, apuntando a que ajustaran sus expectativas en a través de sus interacciones recíprocas. El Estado, sin embargo, no sería totalmente prescindente, sino que otorgaría el marco legitimante de los espacios donde ello se llevaría a cabo: los organismos para la cooperación económica. De ellos, la Comisión Nacional de Precios y Salarios sería una iniciativa que marcaría la pauta de la nueva estrategia sociopolítica-económica.

## **CAPÍTULO VIII: Interacciones Estado-empresarios-trabajadores: el caso de la Comisión Nacional de Precios y Salarios**

### **VIII.1. Antecedentes y contexto**

El problema de la relación entre precios y salarios, constituía uno de los nudos sociopolíticos y económicos que la elite peronista buscaba desentrañar a fin de hacer posible el “equilibrio”, es decir, estabilizar la posición alcanzada por el capital y el trabajo dentro de la vida económica del país. Esta sería la llave maestra a partir de la cual se lograría la “consolidación” del modelo económico peronista. Sin embargo, a pesar de los esfuerzos para contener el proceso inflacionario fue poco lo que se logró. Entre 1949 y 1951 la inflación acumulada fue del 93,3%.

Las leyes 12.830, 12.983, 13.903 y los decretos n° 16.462/47 y 24.574/49 son ejemplos de estos esfuerzos. Para tener una idea de la forma en que operaba el control oficial, el decreto N° 16.462, del 11 de junio de 1947, facultaba al gobierno para congelar precios, mantener mínimos de producción e incautar mercaderías de establecimientos industriales y comerciales. En una conferencia radial del 19 de julio de ese año, Perón explicó que la “idea básica fue incautarse todos los artículos de vestimenta y textiles para uso doméstico, elaborados o por elaborarse o en stock en las fábricas, o en poder de importadores y confeccionistas, para obligarlos a vender a los mismos precios a que habían vendido en julio de 1946 (...). Sobre ese precio se autorizaba a los minoristas a un aumento del 40%” (Perón, [1947] 1997: 277).

Hacia fines de 1951, cuando se llegó a una inflación máxima de 36,7%, quedó suficientemente claro que las políticas practicadas hasta el momento habían resultado altamente inefectivas. Ni los controles de precios, ni los topes máximos, ni los límites a los márgenes de ganancia en la producción de bienes como cemento y confecciones o los congelamientos generales de precios, habían podido detener la inflación. Además del deterioro sensible de la situación económica, el gobierno se sintió asediado

también en el plano político a raíz del alzamiento de un grupo minoritario de militares liderado por Benjamín Menéndez a mediados de 1951.

Para esta fecha algo estaba claro para la elite peronista: que si bien los mecanismos de control represivo a nivel económico habían tenido una alta legitimidad en el contexto “excepcional” de la guerra, ahora no era suficiente para lograr resultados efectivos. Así, se buscó otra forma de lograr que la legitimidad de la IEE se tradujera en una mayor efectividad, por ello se apeló a la generación de acuerdos en los cuales los empresarios se comprometiesen de forma más genuina en el mantenimiento de los precios.

En esta coyuntura crítica, se apostó a una jugada heterodoxa como forma de generar un contexto propicio para la efectividad de medidas ortodoxas: crear una subcomisión dentro del CEN donde tuvieran lugar una serie de reuniones entre las organizaciones representativas del capital y del trabajo a fin de generar un amplio acuerdo sobre la relación entre precios y salarios. Sobre esta base se sostendría una IEE que atacaría de forma más efectiva los problemas que presentaba la ISI.

El 24 de diciembre de 1951 hubo una reunión clave en el despacho presidencial en la que Perón y los miembros del CEN recibieron a los secretarios de la CGT y a “los presidentes y secretarios de la Confederación de la Producción, Industria y Comercio”<sup>219</sup>.

En la tapa del diario La Nación del 26 de diciembre de 1951 quedaba claro la preeminencia que tenía la figura de Perón, quien tomaba directamente “a su cargo” la resolución del problema, “exigiendo” que las partes llegasen a un acuerdo, aspecto que ocultaba la ineffectividad de la IEE en el control de precios. La noticia afirmaba que

“el presidente expuso las líneas generales que deben contemplar las soluciones que superen el problema” y que se dispuso una nueva reunión para el 10 de enero “con todos los antecedentes que las representaciones de la Confederación General del Trabajo y de la Confederación Económica aporten a los organismos oficiales, los que, por su parte, recibieron

---

<sup>219</sup> Tal fue la denominación que el diario La Nación le dio a la “asociación” empresaria en su tapa del día 26-12-51. Como se verá la falta de una representación nominal clara de la “central” empresaria ponía de manifiesto su propia falta de institucionalización, aspecto sobre el que se volverá más adelante.

instrucciones en el sentido de resolver, en el término de 60 días, la situación considerada”.

El 29 de diciembre Perón citó a su despacho al secretariado de la CGT, en ese momento dirigida por José Espejo, y reclamó paciencia y confianza en los espacios institucionalizados donde podrían hacer valer su posición: “Sabemos que los precios se han ido un poco arriba y que con ello los compañeros de los gremios se han perjudicado de cierta manera; pero, en cambio, han ganado una cosa que es grandiosa: el derecho de poder hacer valer eso en los nuevos convenios a establecer sobre la proporción de precios y salarios” (Perón, [1951] 1997: 630).

Además, buscó dejar en claro la legitimidad del “pacto social” y los límites que los trabajadores debían respetar y que estaban relacionados en definitiva con la aceptación de su lugar subordinado dentro de la estructura socioeconómica.

“Hemos hecho la primera reunión con la CGT y la CGE<sup>220</sup>. En esa reunión hemos conversado largamente sobre esto que yo llamo ‘equilibrio económico del pueblo’; es decir, la relación que debe existir, y que no debe romperse jamás, entre los sueldos, los salarios y los precios (...). Vale decir que en la Argentina justicialista no ambicionamos nada más que un límite de equilibrios, donde el hombre pueda vivir dignamente, con felicidad y con tranquilidad (...). Como justicialista, no creemos que nadie, con sus salarios, pueda hacerse rico. Puede y debe vivir bien, con dignidad, con tranquilidad y con felicidad. De manera que al establecer un equilibrio buscamos que en el país no haya nadie sumergido (...)” (ídem, p. 630).

Para la elite peronista la disparada de precios era responsabilidad principal de los empresarios. Argumentaba que en 1949 se habían fijado los sueldos y salarios por dos años y lo mismo se había hecho con los precios. La congelación de estos últimos sólo podía ser eventualmente modificada si el CEN lo autorizaba. Pero esta política había sido “violada” por los empresarios. En este contexto, Perón buscó renovar la confianza de los trabajadores, para lo cual les contó cómo buscaba resolver el problema:

“¿Qué ha pasado en estos dos años? Los salarios establecidos por los convenios se han mantenido inalterables, pero los precios congelados por decreto se han ido casi un cincuenta por ciento arriba; en consecuencia, los comerciantes, industriales y productores, no cumpliendo con el decreto de congelación de precios, han dejado debajo a los salarios (...). ¿Qué es lo que he hecho yo? He reunido a la CGT, a la CGE y al gobierno, y nos hemos puesto a estudiar esa situación. ¿Para qué? Para volver a establecer ese equilibrio que los comerciantes, los industriales y los productores han

---

<sup>220</sup> Se refiere a la reunión del 24 de diciembre de 1951 antes mencionada.

roto por no cumplir con una obligación que tienen desde 1949” (Perón, [1951] 1997: 632).

El líder de la élite peronista se estaba dando cuenta que la represión económica tenía sus límites. Ya no alcanzaba el mero “disciplinamiento” para lograr el tan mentado “equilibrio”. Ahora, más que nunca, era necesaria la “persuasión”. Si bien Perón reconocía que los empresarios habían obrado “mal” y que los trabajadores “bien”, lo que pedía era paciencia y confianza:

“(…) a los compañeros de la Confederación que me han hablado todos los días de este problema yo les he pedido que esperen un poco, que esto lo vamos a estudiar y a resolver lo más pronto posible –yo creo que en un mes lo tendremos arreglado– y estableceremos los puntos de partida para que se hagan los convenios, esta vez bilaterales, porque se establecerán los compromisos de respetar los salarios, siempre que existan compromisos de respetar los precios y, si es posible, estableceremos una tabla para que, cuando los precios bajen, bajen los salarios (...). Yo sé que hay carestía de vida porque hay abuso en los precios. Si no podemos bajar los precios, pondremos el remedio haciendo subir los salarios. Yo no le temo a la inflación, siempre que esta sea pareja; si las cosas cuestan diez veces más, los salarios deben aumentar diez veces” (ídem, p. 632-633).

Como se ve, al mencionar que los convenios serían “bilaterales” se confirmaba la estrategia de correr al Estado del foco del conflicto socioeconómico y dejar a las partes para que “resuelvan sus diferencias”. Por otra parte, se puede observar que la construcción de un espacio de intersección entre intereses potencialmente antagónicos se construía en base a la apelación de: 1) la legitimidad del mismo modelo que se buscaba “consolidar” y 2) el mundo de la vida de cada actor interpelado. En este último sentido, jugó de manera decisiva la visión del “otro”.

En este punto, se puede retomar lo que sostiene James en cuanto a que “la eficacia de la ideología oficial dependió en forma decisiva de su capacidad para asociarse con las percepciones y la experiencia de la clase trabajadora”, de ahí su poder y sus límites: “la retórica peronista, como cualquier otra, derivó su influjo, en definitiva, de su aptitud para decirle a su público lo que éste deseaba escuchar” ([1990] 2010: 52). En cualquier caso, la confianza y certeza que los actores socioeconómicos tuvieran acerca de la determinación del Poder Ejecutivo para hacer valer el acuerdo, sería clave para la efectividad de la IEE en el control de la inflación. Esto, nuevamente, pone a la legitimidad de la IEE y del MD en el centro del análisis.

Hacia enero de 1952 había una fuerte expectativa en la opinión pública respecto del problema de la inflación. El malestar en el mundo del trabajo se estaba haciendo insostenible y la paciencia y comprensión a la que Perón había apelado estaban llegando a sus límites. El 10 de enero, día en que tenía lugar en el CEN la Primera Reunión Plenaria para tratar el “equilibrio entre los salarios y los precios”, el diario La Nación publicaba una editorial que mostraba la profunda inquietud que existía respecto de la inflación: “al margen de los precios máximos (...) los valores han seguido creciendo. (...) la opinión siente que el ritmo se acelera de un mes a otro, de una semana a la siguiente. De ahí, que, aun sin pensar en una estabilidad de largo plazo, se aspire a crear cierto orden, determinado equilibrio en este mundo tornadizo del costo de la vida” (La Nación, 10-01-52).

La situación de inminencia y la sensación de que todo el país estaba pendiente de las reuniones del CEN generaban un contexto de fuerte ansiedad que pesaría sobre las negociaciones. El problema había que resolverlo en el plazo de 30 días, según el mismo Perón había pautado. Mientras, el país estaba en vilo. El diario La Nación mencionó que “hace poco más de una semana planteóse un conflicto que la central obrera contuvo tras varios días de huelga, haciendo a los quejosos el argumento de que la cuestión requería una solución de conjunto, en la que se trabajaba a iniciativa del primer magistrado y bajo su dirección” (10-01-52). La nota refería a una huelga de tabacaleros a la que la CGT había hecho suspender a la espera de que se determinasen “disposiciones de carácter general con las que se confía restablecer el roto equilibrio entre precios y salarios”.

### **VIII.2. La subcomisión para el Equilibrio de Precios y Salarios**

Precisamente, el CEN había creado una subcomisión en donde participarían delegados del trabajo (CGT) y de los empresarios (a través de sus confederaciones recientemente creadas) con el objetivo de “reestablecer” el equilibrio de precios y salarios. Luego de una reunión plenaria, en donde participaron los miembros del CEN, los delegados obreros y patronales y los funcionarios de la Presidencia y del Ministerio de Trabajo y Previsión, se llevarían a cabo una serie de reuniones en donde las delegaciones buscarían lograr acuerdos sobre el temario planteado, para

finalmente elevar un informe al Presidente de la Nación y que constituiría un capítulo del futuro Plan Económico de 1952<sup>221</sup>.

Los actores llegarían a la mesa de negociación con visiones distintas acerca de cuál era “el problema” a resolver, y será esto lo que explique tanto la lógica de oposición en las interacciones como la dilatación de las reuniones. En efecto, si bien estaba previsto que las mismas terminasen el día 24 de enero, finalmente tuvieron que extenderse hasta el 22 de febrero. En total, se llevaron a cabo 12 reuniones que insumieron aproximadamente unas 45 horas de arduas negociaciones.

La CGT, buscaría a toda costa recuperar el terreno perdido en la distribución del ingreso y mantener *ese* equilibrio. Con ello, no actuaban por fuera de los parámetros “legítimos” que la elite peronista le había impuesto, sino todo lo contrario, que se basaban en el discurso oficial para fundamentar sus reclamos<sup>222</sup>. Para la delegación empresaria, la inflación era la manifestación de un problema mayor, ubicado en la esfera de la producción. Por ello, constantemente buscará romper el corsé con el que la elite peronista había enmarcado el objetivo de las reuniones.

Los empresarios sostenían que aumentar los salarios y congelar los precios era una solución transitoria destinada a fracasar, pues se haría imposible controlar e impedir el aumento de los precios en el mercado negro (“bolsa negra”). La única solución posible, habida cuenta de que “no se

---

<sup>221</sup> Los participantes titulares de dichas deliberaciones fueron, por el CEN: su presidente y ministro de Hacienda, Ramón Cereijo, el ministro de Economía, Roberto Ares; el ministro de Finanzas, Gómez Morales y el ministro de Industria y Comercio, José C. Barro. Por la CGT: su secretario General, José G. Espejo, Isaías Santín; José Alonso, Valentín Fernández, Alberto José Fernández, Víctor M. De Giorgi, Armando Cabo, Rafael Ginocchio, Raymundo Cabistan. La representación empresaria fue nombrada en distintas ocasiones como “Confederación Económica Argentina” y, más hacia el final de las deliberaciones, como “Confederación General Económica”, lo cual demostraba que su propio proceso de constitución organizativa era paralelo a las deliberaciones llevadas a cabo. Por la “Confederación de la Producción”, participaron: José Elordy, Pascual Torchia y Gastón Aldo Solari. Por la “Confederación de la Industria”: Aquiles Merlini, Daniel Dupin, José B. Gelbard, Roberto Botting y Ovidio Giménez. Por la Confederación del Comercio: Francisco Muro, Ramón José Font y Santiago Grispan.

<sup>222</sup> La fuerte disminución del salario real a partir de 1950 se mostró en el Capítulo VII, cuadro VII.3. En él se puede ver que, tomando 1945 como base 100, el año 1949 es el máximo de la serie con 172,2 y 1952 el menor con 137,2. La serie completa se puede ver en el Capítulo V, cuadro V.4. Conviene recordar que 1949 fue el año en que se comenzaron a acordar convenios colectivos con una duración de dos años. Es esto lo que explica que, ante la inflación, y a pesar de las subas nominales, el salario real quedase fuertemente deprimido.

puede” achicar más el margen de ganancias, era bajar los costos de producción aumentando la productividad obrera. Paradójicamente, al igual que los sindicalistas, intentarán hacer valer sus demandas apelando al mismo discurso peronista, que ya desde 1947-48 venía insistiendo sobre la necesidad de mantener el equilibrio, de aumentar la producción, evitar el desgano, etc<sup>223</sup>. En definitiva, si se quería resolver la inflación, había que atacar todos los factores que atentaran contra la producción. Esto le permitió introducir la agenda empresaria en las discusiones y jugar a fondo la carta que el Estado le presentó para lograr lo que considera una relación más adecuada con el factor laboral.

Como se sabe, el 18 de febrero Perón anunció el Plan Económico, que, entre otras cosas, “reestablecía” el nivel de “equilibrio” entre precios y salarios. Las negociaciones de la subcomisión finalmente tuvieron su resultado. Si bien, los empresarios no tuvieron éxito en lograr modificaciones legales sustanciales en cuanto a las relaciones laborales y los trabajadores sí lograron un aumento escalonado de sus salarios, sería un error considerar que la subcomisión fue un fracaso (o un éxito de alguna de las dos partes). Los empresarios dieron un paso importante en la constitución de una entidad que los representara y a su vez (aspecto menos conocido, pues no fue público) lograron introducir modificaciones y aún excepciones importantes en la aplicación de los decretos de congelamiento de precios. Además, lograron uno de sus principales objetivos desde 1943: un compromiso mayor por parte del Estado para “participar” de forma real y efectiva en la IEE.

En lo que sigue, se estudiará la forma en que los actores interactuaron en un espacio institucional creado a los efectos de resolver el problema de la relación entre precios y salarios y la manera de mantenerlo. En esta trayectoria se podrán observar de manera privilegiada dos cuestiones que son sustanciales en relación a los objetivos de esta tesis: 1) la forma en que se dio la participación y la colaboración de los actores socioeconómicos en

---

<sup>223</sup> No obstante, como se pudo ver (VI.2) es preciso destacar que si bien el gobierno había reconocido el problema, en sus interacciones con los empresarios negaba que fuese relevante y que se necesitasen acciones enérgicas para disciplinar a los trabajadores. En este sentido, los empresarios consideraban que uno de los principales problemas de la producción era la falta de “disciplina” en el lugar de trabajo.

los ámbitos desplegados por el Estado y su institucionalización; 2) las interacciones y orientaciones de los actores en relación a la IEE y el MD. Para dar cuenta de esto, se considera útil rescatar el proceso tal cual éste se dio. Si bien ello obliga a incorporar gran cantidad de citas en función de un criterio cronológico, la ventaja es que se pueden recuperar aspectos y detalles que son cruciales a la hora de profundizar las cosmovisiones propias y las relaciones con el “otro”, las cuales afectaron las interacciones.

*Primera Reunión Plenaria, 10 de enero.*

La primera Reunión Plenaria tuvo lugar el 10 de enero de 1952 y su inauguración estuvo a cargo de Ramón Cereijo, quien mencionó que en la reunión del 24 de diciembre último en el despacho de Perón se habían trazado “las bases y normas generales que deben seguirse en estas reuniones”, fijándose como temario de discusión: 1) la relación entre salarios efectivos y precios reales a septiembre del año 1949; 2) la relación actual de salarios y precios; 3) la forma de restablecer la relación primitiva; 4) la forma de mantener ese nuevo equilibrio. En esta reunión, las partes sentaron sus posiciones y propuestas básicas.

Como se mencionó, la delegación empresaria argumentó la necesidad de ubicar el verdadero problema en la esfera de producción. La palabra la tomó Francisco Muro<sup>224</sup> quien relacionó la caída en la producción con el “desinterés” de los empresarios frente a las restricciones gubernamentales que limitaban las utilidades de las empresas. La consecuencia de esta situación era el crecimiento del mercado paralelo (“bolsa negra”). La posición sobre la que había acuerdo en la Confederación se resumía en los siguientes puntos: 1) Garantizar al capital una utilidad razonable para eliminar el éxodo de capitales y la bolsa negra; 2) tratamiento diferencial impositivo para la reinversión de utilidades; 3) relacionar los futuros aumentos de salarios con la productividad del obrero; 4) modificación de la ley de despido.

---

<sup>224</sup> Empresario textil y católico, fundador de la Asociación Cristiana de Dirigentes de Empresa (ACDE), dueño de la tienda Casa Muro y representante de la Cámara de Grandes Tiendas. Cuando quedó constituida la cúpula de la CGE el 23 de septiembre de 1953, Francisco Muro de Nadal fue nombrado su vicepresidente segundo (Capítulo IX).

La delegación empresaria planteó el problema en estos términos: “si se aumentan los salarios y no se aumenta la producción, los precios de los artículos superarán a los mismos” (Muro, *Primera Reunión Plenaria*, 10 de enero, p. 5). Pero además, se señaló parte importante del problema de la producción pasaba por la disciplina dentro de la empresa. Muro expresó que era sólo “hasta cierto punto teórico” que “el patrón tiene respaldada su autoridad por el hecho de que si un obrero no cumple puede reemplazarlo”, pues “puede darse el caso de que en algunas especialidades los delegados o la entidad obrera hacen causa común y el despido no puede producirse”. Asegurando que no se pretende ni siquiera parcialmente derogar “un beneficio que se le ha acordado” a los trabajadores, dijo que sería bueno cambiar en “algo la legislación”, por ejemplo, haciendo que la indemnización se le pague por mes y no toda junta (ídem, p. 6).

Pero la elite peronista estaba más interesada en resolver el problema de forma inmediata, logrando un aumento de salarios con estabilidad de precios. Frente a la pregunta directa de Cereijo de si existía o no un desequilibrio entre los precios y salarios, Muro respondió que, “basándose en las estadísticas oficiales”, sí existe un desequilibrio, pero que ellos no contaban con estadísticas propias, lo cual demostraba la situación de debilidad organizacional de los empresarios: “lo lamentable es que nosotros estamos un poco en pañales; hemos tenido que improvisar y hacer nuestras las cifras oficiales, que representan promedios” (ídem, p. 8).

En representación de la Confederación de la Industria, habló Aquiles Merlini<sup>225</sup>, quien aceptó el desequilibrio y que los salarios debían ser aumentados, aceptando los parámetros de la legitimidad económica peronista. Pero consideró que “para llegar a eso es necesario que los

---

<sup>225</sup> Aquiles Merlini fue un industrial metalúrgico, presidente de la Cámara Argentina de la Industria Metalúrgica (CAIM). A su vez ocupó numerosos puestos en el Estado peronista: fue miembro de la junta de directores del Banco de Crédito Industrial (1944-46) y luego su presidente, primer presidente de la Confederación de la Industria (1946-48), miembro de la junta de directores del Banco Central (1946-48) y vicepresidente del Banco Central (1947-48), puesto al cual renuncia luego del alejamiento de Miranda del gobierno a principios de 1949 (Brennan y Rougier, 70, nota 24). Era hijo de Pedro Merlini, quien inmigró al país en 1885 y fundó un taller mecánico, a partir del cual creció, incorporó maquinaria y logró capitalizarse. En 1932 Don Pedro fundó una sociedad que luego de 10 años toma su nombre definitivo: Pedro Merlini e Hijos SRL, Compañía Industrial, Comercial, Agrícola y Ganadera (*Revista de la UIA*, año LVIII, N° 924, diciembre 1945).

industriales tengan también la solución de sus problemas, de modo que estén en condiciones de poder conceder esos aumentos”. Para ello era preciso resolver el problema del abastecimiento de la materia prima y la productividad obrera: “necesitamos la colaboración de los obreros para que produzcan dentro de la posibilidad de lo que se producía hace 5 o 6 años”<sup>226</sup>. Además señaló la preocupación por el costo de la materia prima: “lo que se pagaba a 400 pesos la tonelada ahora se paga a 2000”, lo mismo con la electricidad y los transportes (*Primera Reunión Plenaria*, 10 de enero, p. 11). También se lamentó de que “los balances de muchas industrias no representan la realidad”, pues “todos conocemos que de un día para otro tiene aumentos incalculables y uno no puede prever hoy el precio de lo que ha de comprar mañana ni si podrá comprar el volumen que necesita” (ídem).

Luego de escuchar distintas voces de la parte empresaria, incluidos algunos cruces de acusaciones entre industriales y comerciales, Cereijo moderó la discusión y manifestó el interés del gobierno para que se busque rápidamente “el remedio para el otro precio, que llega al consumidor sin ninguna justificación”. Su pedido mostró el *modus operandi* con el que el gobierno buscaba resolver los problemas y la premura con la que se actuaba, aspecto que presionaría fuertemente sobre las negociaciones: “Tienen que ser ustedes quienes nos traigan la solución para eso (para la inflación injustificada), y cualquier ella fuere, nosotros, si la consideramos justa, la vamos a adoptar. Pero hay que traerla rápidamente, sin empeñarnos en hacer largos estudios. (...) Quisiera saber cuándo la Confederación Económica puede hacernos llegar esas soluciones” (ídem, p. 19).

Pero la falta de una organización sólida de la parte empresaria confirmaba los temores de Perón en cuanto a poder usarlos como insumos útiles para el proceso de la IEE. Además, probablemente los empresarios consideraran una carta a su favor la ansiedad por parte del gobierno y la

---

<sup>226</sup> Merlini también vinculó ambas cuestiones, pues parte importante del problema lo ubicó en la disponibilidad de la materia prima, ya que los obreros no aumentaban su producción voluntariamente para no quedar sin trabajo: “la industria metalúrgica, por ejemplo, dispone de varios miles de toneladas de materia prima para 6 meses, y que cumplido ese plazo, si no entra más, el industrial tendrá que cerrar las puertas y despedir a los obreros. Indiscutiblemente los obreros (...) buscan producir menos, no porque quieran producir menos sino para que ese volumen de materia prima dure un plazo mayor” y así “conservar el trabajo” (ídem, p. 11).

CGT. “Como hace un momento se ha dicho, la Confederación General Económica está en pañales. Mejor dicho, no se ha organizado todavía”, señaló Merlini (ídem, p. 19), a lo que Font (Comercio) agregó: “estamos en una etapa de organización, y, sin querer manifestar nada en contra de nuestra Confederación, pedimos que comprendan los señores ministros que pasamos por un período de formación; estamos improvisando. (...) Debe entenderse que si nosotros no traemos soluciones rápidas es porque es un tanto complejo” (*Primera Reunión Plenaria*, 10 de enero, p. 20-22).

Ante lo que consideró una evasiva, Cereijo se impacientó e increpó a los empresarios: “Aquí hay un problema concreto: la mercadería llega al pueblo a un precio superior al que corresponde; eso está probado. (...) Por más que esté en pañales, ustedes nos pueden dar aunque sean los pañales para hallar la solución. (...) Nosotros lo que queremos es eliminar aquellos precios que escapan a la ganancia justa y razonable. El Estado lo podría hacer pero tendría que tener un regimiento de inspectores. Eso no es lo ideal y a ustedes no les conviene (...)” (ídem, p. 22-23).

El dirigente de la CGT José Alonso<sup>227</sup> buscó refutar uno a uno los argumentos de los patrones acerca del trabajo a destajo, indemnización (desmintió que fuera un negocio para el obrero, pues debe buscar otro trabajo y pierde “beneficios por antigüedad, bonificaciones, pequeños aportes y otras mejoras”, ídem, p. 28), etc. En relación a su experiencia anterior en la Comisión Nacional de Cooperación Económica, señaló su frustración con los patrones: “se ha discutido y lo único que se obtuvo cuando hubo aumento de salarios fue hacer el traslado (a) los precios, pero no se (resolvió) el problema de fondo. Concretando, más que abaratar el

---

<sup>227</sup> José Alonso era titular de los obreros rurales en la Comisión Nacional de Cooperación Económica y alto dirigente de la CGT y de la Federación Obrera Nacional de la Industria del Vestido (FONIVA). Alonso fue uno de los líderes sindicales que desde la primera hora y hasta la última tuvo lealtad absoluta hacia Perón. Para contrarrestar la influencia de los comunistas de la Federación Obrera del Vestido (FOV), participó en la creación del Sindicato de la Industria del Vestido de la Capital Federal (SOIVA), que con el apoyo de Perón se transformó en uno de los gremios más poderosos del país. En 1945 fundó la FONIVA, de la que llegó a ser secretario adjunto. En 1946 fue elegido secretario de actas del SOIVA, y formó parte del Comité Central Confederal de la CGT. Fue también protagonista en la creación de la Federación Argentina de Trabajadores Rurales y Estibadores (FATRE), y participó en el directorio de la Fundación Eva Perón entre los años 1952 y 1955. Fue secretario del directorio de EPASA, que editó el diario La Prensa y otros diarios. Entre 1952 y 1955 fue diputado nacional por la Capital Federal. El 27 de agosto de 1970 fue asesinado por Montoneros.

producto, una vez establecido el precio real, hay que tratar de que el producto llegue al consumidor a ese precio” (ídem, p. 28).

La delegación obrera buscaba un aumento general de salarios y el compromiso de los empresarios de no trasladarlo a los precios. Con ello pretendían que el aumento saliese de las ganancias empresarias, quienes por su parte argumentaban su imposibilidad, dado que las utilidades ya venían menguando por una multiplicidad de factores, entre los cuales destacaban el encarecimiento de la materia prima y el aumento de los costos de producción en general. Si se pretendía achicar más el margen de ganancia, el resultado sería el de alimentar el mercado paralelo y/o disminuir aún más la producción, agravando la inflación.

*Primera Reunión Preparatoria*, 14 de enero.

La delegación obrera rechazaría llevar la discusión a un nivel al que no se había acordado, pues argumentaba que el único tema en discusión era cómo recuperar y mantener el equilibrio perdido, es decir el salario real. A tono con el discurso de la elite peronista, reclamaron que el problema “debe ser resuelto” por los empresarios, pues serían estos los “únicos responsables” del encarecimiento. Alonso acusó a los industriales de usar maquinaria para reducir costos y mano de obra pero que igual no rebajan la mercadería, “despilfarran” ganancias y “eluden” el pago de impuestos (*Primera Reunión Preparatoria*, 14 de enero, p. 3).

En la defensa de su posición se puede ver el gran cambio que la “revolución peronista” había provocado, al menos en el sentido de correr la línea de lo que determinaba un nivel de vida “digno”. Alonso advirtió que se haría una defensa “inclaudicable” por “mantener el nivel de vida” y mencionó que lo indispensable era “vestido, asistencia médica, diversiones y otros beneficios análogos”, pues “no solamente de alimento se componían los problemas obreros” (ídem).

En esta misma Reunión se decidió una mesa de negociación más pequeña, la cual estuvo conformada de la siguiente manera. Por la CGT: José Espejo, Valentín Fernández, José Alonso, Luis Cabrera, participando como asesores Víctor M. de Giorgi y Alberto Fernández. Por la

Confederación de la Producción: Agustín Seghezso, José Ignacio Iriarte y Pascual Torchia. Por la Confederación de la Industria: José B. Gelbard, Marcos Zimmermann y Marcos Rabal. Por la Confederación del Comercio: Francisco Muro, Santiago Grispan. El Estado, a través de los funcionarios del CEN, no participaron en estas reuniones negociadoras, sino que lo hicieron en las Reuniones Plenarias, en donde buscaban acercar a las partes.

*Primera Reunión*, 15 de enero.

En esta reunión se debía tratar el desequilibrio entre precios y salarios desde septiembre de 1949 a la fecha y el porcentaje de aumento salarial para recuperar el equilibrio. Si bien se logró acordar que una familia tipo debería tener una base de \$800 y se acordó un porcentaje de aumento salarial promedio, finalmente la discusión terminó quedando atada a la cuestión de la producción. Las diferencias abarcaron la forma en que se daría el aumento de salarios y en cómo la determinación de niveles salariales promedio afectarían a las distintas regiones y a las empresas según su tamaño. Como se podrá observar, la delegación patronal tuvo importantes dificultades para conciliar internamente una posición común.

Por su parte, la central obrera buscaba comprometer a la patronal con un aumento general y uniforme para todos los obreros, cuidando que nadie quedase “sumergido”, es decir, por debajo de determinado umbral mínimo. La determinación de éste era una muestra más de cuánto era lo que había cambiado en la Argentina peronista. Alonso defendió los aumentos salariales “ya que ellos han tendido a que una familia, término medio, pueda vivir decentemente, si se quiere con confort, ya que nosotros no solamente queremos comer sino que nos hemos dignificado, tenemos otra mentalidad y lógicamente no queremos retroceder en todo lo logrado”. Además, subrayó la gran expectativa y presión de las bases: “Se han hecho una cantidad de conjeturas; la prolongación de las reuniones ha creado un clima de expectativa muy grande. Nosotros entendemos que no podemos defraudar a los trabajadores” (*Primera Reunión*, 15 de enero, p. 10).

La parte obrera hablaba con un “tono” particular, con autoridad y la tranquilidad de que tenían de “su parte” a Perón. Esto se puede observar

tanto en las posiciones sostenidas como en la manera en que se formulaban. La delegación obrera no hacía otra cosa más que aplicar lo “acordado” con el líder de la elite peronista en reuniones previas, de ahí que se pueda notar cierta seguridad en sus planteos: “Nuestra posición es firme y coincide con lo que ha manifestado el Sr. Presidente de la República. Nosotros, cuando se nos dijo que había una disposición tendiente a que los convenios se firgaran por dos años, accedimos a suscribir los convenios<sup>228</sup>. Nuestra organización aceptó la duración de dos o tres años, porque tenemos la seguridad de que si se rompe el equilibrio, los convenios tendrán que ser modificados. Si estamos sentados alrededor de esta mesa es porque ahora el equilibrio se ha roto. (...) Los obreros hemos cumplido en este aspecto; los que no han cumplido han sido los patrones (...)” (Alonso, ídem, p. 21).

Claro que la “parte” patronal en realidad no existía en aquel momento, y a duras penas estaba tratando de abrirse paso. Los empresarios insistieron en la inconveniencia de aplicar aumentos generales y argumentaron los problemas que ello acarrearía. Su discurso ponía de relieve tanto la dificultad que existía en la expresión colectiva de un actor tan heterogéneo como el empresariado como la posición simbólica subordinada que tenían en la Argentina peronista. En efecto, el tono con el que los obreros se dirigen a los empresarios carecía de esas pautas de deferencia que los sectores subalternos sostienen en sus interacciones con los que “mandan”.

A su vez, en las intervenciones de los empresarios quedaban reflejados los grandes desequilibrios estructurales que pesaban sobre la economía argentina: a nivel regional (Buenos Aires-interior) y a nivel del tamaño de las firmas. Tomando el argumento de la “industria incipiente”, Santiago Grispan (Comercio), sostuvo que “de la suma de las pequeñas industrias se produce el equilibrio y la riqueza del país; esa suma hay que tenerla en cuenta porque representa un gran valor (...) no enfoquemos solamente los grandes establecimientos industriales, sino que analicemos la situación de todos” (*Primera Reunión*, 15 de enero, p. 26).

---

<sup>228</sup> Se refiere a que en 1949 se estipula que la duración de los convenios colectivos sería de dos años. Ver Capítulo VII.4.

No obstante, la delegación obrera veía en estos argumentos una maniobra para eludir el aumento de salarios. En cualquier caso, en la intervención obrera no hay un mayor interés por legitimar el argumento de la “industria incipiente”: “Si se le llama pequeña industria a ese artesano que tiene la pretensión de ser industrial y no lo es, nosotros no vamos a pagar las consecuencias aceptando que se disminuyan nuestros salarios (...)” (Alonso, ídem, p. 29). Luego de algunos cruces más, la parte obrera determinó que según sus cálculos el desequilibrio entre los precios y los salarios radicaba en un 41,72% en promedio.

La discusión nuevamente derivó hacia otras cuestiones, que pusieron de relieve la forma en que la visión del “otro” afectaba las interacciones. Por momentos, la intervención de la delegación obrera reflejaba más un tono de descarga emocional, reivindicación y discurso político que interés por lograr un acuerdo práctico. Aún si se piensa que ello era una táctica, la misma no hace otra cosa que mostrar su cosmovisión y las pretensiones de legitimidad en las que basaban sus argumentos. Así, el delegado Luis Cabrera, atacó el “argumento infantil” de la patronal, reivindicó la justicia social y consideró que el principal escollo (¿para las negociaciones? ¿para el desarrollo del país?) era el empresariado mismo, o al menos gran parte de ellos.

“Es vergonzoso, desgraciadamente, que no haya llegado a ciertas regiones del interior del país la justicia social. Y no ha llegado la justicia social porque los encargados de poner el hombro a esta nueva situación imperante en el país, no se han preocupado en absoluto para que la clase obrera saliese de la situación de indigencia y de desamparo. No es extraño que las grandes empresas industriales y las forestales mantuvieran –como lo hacían hace poco– jornales ínfimos (...). Yo creo que (aumentar el jornal en ciertas zonas) no va a ser posible porque ciertos industriales han estado acostumbrados a ganar de un 80 por ciento a un 100 por ciento. Sería lógico que de acuerdo con la situación actual mermasen un poco sus ganancias para contribuir en algo a la estabilidad de los precios y salarios, con lo que la vida de la gente pobre sería un poco más llevadera, (hay) gente (...) que vive como paria en su propio país y (...) han vivido como bestias, porque no se les ha permitido hacerlo como hombres” (ídem, p. 34-35).

Frente a esta acusación, el empresario maderero tucumano Agustín Seghezzo<sup>229</sup> (Confederación de la Producción) argumentó que “se paga lo que se puede” y que la producción en el norte del país era difícil en todas sus condiciones, en especial la producción forestal, que, al no ser prioritaria,

---

<sup>229</sup> Seghezzo era un santiagueño conservador, empresario de la industria forestal y ex miembro de la SRA. Con la constitución definitiva de la CGE sería nombrado su vicepresidente primero (Seoane, 2009: 82).

era “dejada de lado” hasta para ser transportada, asumiendo así mayores costos. “Hace cuarenta años que somos los parias del país”, retrucó. Por su parte, Muro pidió por las empresas del interior: “cada vez que se hace un convenio o se establecen salarios, sentimos el clamor del interior. Son gente que siempre se ha creído olvidada, a quienes, a veces, se les obliga a aceptar salarios que no pueden pagar” (*Primera Reunión*, 15 de enero, p. 38).

Pero la delegación trabajadora prefería enfocarse en la imagen del empresario “voraz” y buscaba que el aumento de salario saliera de la propia ganancia de los empresarios, pues ahora “les tocaba a ellos” hacer el “sacrificio”, tal como ellos habían hecho en los últimos dos años. El criterio con el que sostenían su argumento era de “justicia”. Al respecto, el representante del Comercio, Muro, desmintió que las utilidades llegasen al 90% y afirmó que las firmas que venden artículos de primera necesidad son las que menos ganancias tienen, pues eran las más vigiladas. “Los balances prueban que las utilidades no permiten aumentar los salarios por medio de la reducción de las mismas. (...) es imposible aumentar los salarios sin aumentar los precios, salvo que ese aumento de salario venga compensado en otras formas” (ídem, p. 47-48). El mismo argumento había esgrimido Merlini para la industria metalúrgica. Por ello, insistían, el problema de fondo consistía en resolver el aumento de la producción.

Por otro lado, Muro agregó otro dato importante para entender la complejidad de las negociaciones: argumentó que el compromiso en cuanto a la efectividad del mantenimiento de precios no era sólo una cuestión de lo que se acordara en la mesa de negociaciones, sino también una cuestión de cómo reaccionaría la masa de empresarios frente a la situación de inestabilidad general de precios. En su intervención, además quedaba claro el componente político-profesional personal de los empresarios que estaban negociando: “Nosotros, además de ser comerciantes estamos actuando aquí en una situación personal, en el sentido de que si fracasamos hacemos evidentemente un mal papel, de manera que nuestro interés es muy grande” (ídem, p. 73). Con ello, se buscaba despejar dudas acerca de la “sinceridad” de su compromiso, con lo que los sindicalistas los acicateaban.

La solución propuesta por los empresarios se resumía en: 1) determinar el aumento del costo de la vida desde septiembre de 1949 hasta la fecha en base a estadísticas oficiales; 2) proponer al CEN que se otorguen aumentos equivalentes al aumento en el costo de la vida, tomando como recibido a cuenta los aumentos acordados durante ese lapso; 3) que la cifra del aumento fuese la correspondiente a cada región del país y que esta determinación esté supeditada al buen resultado de la negociación en cuanto al tema de la “producción”. El último punto era la manzana de la discordia.

Luego de varios cruces, acusaciones y amenazas, se acordó que el “desequilibrio” promedio era de 74,4%. No obstante, la desconfianza permanecía en los sindicalistas respecto de que ello sería trasladado a los precios, por lo que exigían que se explicitase cómo se sostendría el aumento promedio del 41% en los salarios. Ello sería tema de la próxima reunión, en donde se trataría en profundidad el tema de la producción.

*Segunda Reunión*, 16 de enero.

En esta reunión se estudiaría la manera de hacer que el aumento de salarios no fuese neutralizado por un aumento en los precios. Como se había adelantado, los representantes trabajadores postulaban que el aumento debería ser financiado achicando el margen de ganancia empresaria, frente a lo cual los empresarios argumentaban que eso no podía hacerse y que en la práctica llevaría a un aumento de precios, incluso más allá de lo que se negociara en la mesa. Por ello, intentaban mostrar que era absolutamente necesario resolver los problemas de la producción. El desacuerdo sobre este punto trabaría las negociaciones por el resto de las reuniones.

Nuevamente, Muro abrió las discusiones enfocándose en que la “disminución del rendimiento personal obrero” era la causa que “influye en forma más directa y pronunciada” sobre los costos de producción (*Segunda Reunión*, 16 de enero, p. 1). Claramente, lo que estaba detrás era un problema que estaría en la base de lo que se discutiría tres años más tarde en el Congreso Nacional de la Productividad y Bienestar Social: si bien se reconocía que la solución a largo plazo estaba relacionada con la ampliación de la capacidad de producción, ello no se podía hacer por la escasez de

divisas que impedía la importación de maquinarias. Por lo tanto, en el corto plazo, el “rendimiento obrero” se revelaba como fundamental para evitar que el aumento de salarios no se trasladase a los precios.

Por su parte el secretario del gremio de papeleros, Valentín Fernández negó el argumento y devolvió la pelota al campo empresario: “¿acaso interpretamos que solamente produce un incremento industrial el factor obrero?”, y afirmó que “los índices de producción del personal que tenemos son bastante altos” (*Segunda Reunión*, 16 de enero, p. 6).

Por la Confederación de la Industria, Marcos Zimmermann<sup>230</sup> confirmó que “hay un cierto desgano por parte del personal (...)” y mencionó el problema de las interrupciones en el trabajo, “que a veces duran semanas, que puede ser interrupción total, o un trabajo a desgano y que, en su conjunto, afectan bastante la producción y desequilibran los precios de costo. Al industrial le dan la sensación de que no sabe dónde está, creándole una auto defensa en el sentido de que tiene que protegerse en parte contra esas contingencias”. Relacionado con este tema planteó la cuestión de “la actuación de las comisiones internas”, no por su actuación gremial, sino porque “a veces entorpecen el trabajo por falta de reglamentación adecuada que fije los límites en que debe encuadrarse su actuación, que diga hasta dónde llegan sus derechos”. Por último, buscó asociar la mayor producción al sistema de remuneración: “Nosotros entendemos que si la CGT apoyara los sistemas de incentivo, éste sería uno de los puntos más importantes para mejorar la producción” (*ídem*, p. 6).

Frente a lo que interpretaron como una ofensiva, la reacción de la parte obrera fue negar la pertinencia de tratar el problema de la productividad. La CGT, tal como había “acordado” con Perón, suponía que el motivo de las reuniones era tratar el deterioro del salario real. Alonso no dejó pasar la oportunidad de plantear, en el lenguaje calcado de Perón, la posición de los trabajadores:

“En realidad en nuestro país no ha mermado la producción. Si tomamos índices anteriores a 1943, quizás haya decrecido, pero no nos olvidemos que hemos humanizado y reglamentado el trabajo. En algunos

---

<sup>230</sup> Industrial metalúrgico y dirigente de la Cámara Argentina de Industrias Metalúrgicas. Sería nombrado director del Banco de Crédito Industrial en 1954.

establecimientos se efectuaban seis o siete tareas con un solo obrero; al humanizar el trabajo se han puesto tres obreros para las mismas tareas. El sistema de trabajo era brutal (...). Como fruto de la revolución, que transformó, no superficialmente sino profundamente el país y, por supuesto, a la clase trabajadora, elevándola, hubo ese pequeño paso que se llama revancha. Eso no es posible evitarlo de ninguna manera. Pero esa revancha desaparece totalmente y el trato es completamente distinto en las conversaciones entre patrones y obreros. El patrón ve al obrero en forma distinta, como un colaborador de su industria, y el obrero lo entiende en otra forma y lo trata más consideradamente” (ídem, p. 9-10).

El problema del rendimiento, sostuvo Alonso, consistía en lograr un mayor incentivo, y ello podría resolverse a través de la participación de los obreros en las ganancias empresarias. Para que el obrero reaccione favorablemente “se necesita la garantía de la existencia de la materia prima, la garantía de estabilidad en el trabajo, la seguridad de que no va a ser suspendido ni despedido, la tranquilidad de que la incorporación de una nueva máquina no va a significar su desplazamiento, porque el obrero tiene aún su mentalidad de defensa; hay en su interior una persona que se defiende, no sabe contra quién, pero lo hace por instinto” (ídem, p. 13).

Frente a este discurso, Marcos Rabal (Industria) sostuvo un argumento que permite observar como ciertos actores consideraban necesario defender la industria y el modelo a ella asociado:

“Si el obrero llega a un estado de tedio, de desmoralización, por la incomprensión patronal, el patrón también puede llegar al mismo estado de tedio y desmoralización por la incomprensión obrera. Nos encontraríamos entonces ante la situación de que si el obrero larga los brazos en la fábrica, el patrón larga la fábrica y el resultado es igual para la economía. No nos equivoquemos. (...) Nosotros no venimos aquí para resolver problemas (de fábricas o sindicatos particulares), estamos aquí para resolver el problema del conjunto, el de la economía nacional” (ídem, p. 27).

Alonso insistió en la no pertinencia del planteo y que no tenía un mandato de los trabajadores para discutir el sistema de remuneraciones. Por otro lado, negó la legitimidad de cualquier cambio que modifique la legislación en la cual se mueven desde 1946. Luego de señalar que la CGT ya está embarcada en una campaña por el aumento de la productividad sostuvo: “La culpa de la disminución de la producción no la tenemos nosotros o bien la tenemos en un grado mínimo (...). Y aunque pudiéramos aceptar el sistema a destajo no lo haríamos por no entregar a esos inescrupulosos, a esos indolentes que no hacen nada por mejorar la industria, una mano de obra más barata con lo cual enriquecen sus arcas. No

hemos visto hasta ahora por parte de ustedes tomar una medida adecuada para combatir ese problema” (*Segunda Reunión*, 16 de enero, p. 48).

Por su parte, Muro esbozó lo que sería el principal argumento empresario. En éstos términos rechazó que a los obreros

“les interese solamente el aumento de los salarios y que lo demás es asunto exclusivamente nuestro”, pues “eso equivale a decir que el aumento debe sacarse de las ganancias y es una opinión errónea, pues uno de los motivos de la falta de producción es la huída del capital honesto porque gana poco (...) y por ello se dedica a otras cosas y no le interesa la compra de maquinarias. A nosotros mismos –y esto no lo diría ante el Consejo Económico pero sí puedo permitirme decirlo aquí– nos hubiese convenido vender nuestro negocio y comprar terrenos (...) sin crearnos ningún problema. (...) Hoy tenemos que considerar que el que gana un dividendo del 12 o 13 por ciento al fin del año, si durante ese tiempo el costo ha aumentado un 20 por ciento, ha perdido un 7 por ciento. Si la delegación obrera no está dispuesta a garantizar un aumento de la producción es mejor que hagamos dos informes” (ídem, p. 83).

Finalmente, la reunión quedó en un punto muerto y sólo sería destrabada hacia el final, en las reuniones plenarias, con la participación toda la segunda línea peronista del área económica.

*Tercera Reunión*, 17 de enero.

Luego de reconocer que la discusión del día anterior no se había agotado y que el sector de la Producción no se había expresado, se trató el tema del día: los sistemas de control de precio y la “bolsa negra”, aspecto que tuvo como protagonistas a los empresarios ya que los trabajadores, según dijeron, no podían aportar más que como “consumidores”.

Muro resumió la posición patronal y manifestó que resultaba “imposible” llegar a una solución total del problema de los precios, pues eran muchos los artículos y muy complejo el mecanismo de comercialización. Enfatizó que los controles de precio “toda la vida” han fracasado, porque desconocen todos los otros problemas de costos y actúan en un nivel muy general. En cualquier caso lo que provocan es “bolsa negra” y huida de capitales a otras actividades. Por ello, sostuvo que lo “óptimo” era el libre comercio, aunque luego reconoció que en aquellas circunstancias no era posible. Por tanto, propuso “llegar a acuerdos sobre reglamentaciones generales”. En este punto se puede ver claramente la continuidad en la demanda empresaria por lograr una participación real en la determinación de los mecanismos e instrumentos que hacen a la IEE.

Luego de enumerar los sistemas de control de precios<sup>231</sup>, la delegación empresaria invitó a representantes de distintos ramos para que contaran su experiencia en el funcionamiento real del mercado y la forma limitada que tenían los mecanismos de control.

Para explicar problemas en el comercio de productos de primera necesidad, se invitó a un tal Di Tomaso, quien luego de explicar el sistema de comercialización señaló que el problema estaba en el proceso de intermediación en los mercados de concentración en la Capital, donde el gobierno parecía “no tener poder de control”. Enfatizó que el nudo de la cuestión no era el comerciante minorista, acusado injustamente de agiotista: “el minorista no sabe lo que debe pagar con el objeto de cumplir los precios topes y obtener ganancias legítimas” (*Tercera Reunión*, 17 de enero, p. 21). El problema, señalaba, era que los mayoristas actuaban sin topes máximos, con lo cual todo recaía sobre el minorista. “La realidad es que los precios oficiales son teóricos en todo el ciclo comercial. En el mercado mayorista rige, como algo normal, la aplicación de un sobreprecio, oscilante entre el 20 y el 30 %” (ídem, p. 21). En resumen, el encarecimiento estaba en dos etapas: la de los productores al consignatario (mercado porteño) y la del consignatario al minorista.

En relación a la fijación de precios máximos, Massey, del gremio de la alimentación y almaceneros, dijo que “la fijación de precios máximos ha traído en consecuencia la escasez de muchos productos”, pues en muchos casos “no alcanza” para cubrir los costos de producción. Tal era el caso de vinos, quesos, arroz y azúcar. Además, opinó que “el régimen de fijación de precios adolece de esa falla (...) porque el Ministerio de Industria y Comercio son hombres que tratan de comprimir el precio para que llegue al pueblo lo más barato posible, pero tanto se comprime que al final revienta y desborda. Viene la bolsa negra, el convoyaje<sup>232</sup>, etc.” (*Tercera Reunión*, 17

---

<sup>231</sup> “Hay artículos que están libres de control, otros que tienen utilidad máxima bruta, otros en los que la utilidad bruta está fijada, otros con precio máximo, otros con precios congelados y algunos que tienen todo un sistema de comercialización” (Muro, *Tercera Reunión*, 17 de enero, p. 1).

<sup>232</sup> En una conversación que luego tendrían los representantes empresarios con Cereijo, se le explicó al Ministro que el “convoyaje” era una práctica muy común en el comercio interno que consistía en que si un comerciante quería comprar un determinado producto de uso masivo, por ejemplo, azúcar, para poder obtenerlo se lo condicionaba a que además

de enero, p. 60). La solución que propuso fue que no se aplicaran precios topes, sino márgenes topes, lo que aseguraría una ganancia legítima al minorista y una mejor forma de control por parte del Estado.

Luego hablaría un especialista en comercialización de vinos y otro en cuanto al problema de la carne. En todos los casos, se mencionaba que el comercio dejaba cada vez márgenes de ganancia más estrechos, que “los intermediarios” acaparaban el negocio y hacían ganancias fabulosas a costa del “comerciante honesto” y que las medidas oficiales eran inefectivas, inoportunas e injustas en tanto no avanzaban sobre los verdaderos responsables del encarecimiento. Como se puede ver en estas intervenciones, no existió una mayor profundización acerca de quiénes eran esos poderosos intermediarios, que a veces aparecen como entidades indeterminadas que controlan el mercado. Este aspecto luego sería señalado por la delegación obrera y el propio Cereijo, quienes acusaron a la delegación empresaria por no denunciar esos supuestos intermediarios especuladores. Por lo pronto, una solución que contaba con el consenso de empresarios y trabajadores establecía la necesidad de fortalecer las cooperativas, para lo cual se pedía apuntar el crédito en esa dirección.

La última presentación fue acerca de la industria del cemento, en cuya representación habló Alfredo Fortabat, uno de los empresarios más poderosos del país, dueño de Loma Negra, una de las principales cementeras. Su intervención tuvo otro rango y aludió a la forma de intervención del Estado y el escaso interés por consultar o coordinar las políticas con el sector empresario. Luego de destacar la disminución de las utilidades (“antes teníamos una ganancia de 0,50 pesos que desde hace un año y medio se redujo a 0,45 pesos”) y la dificultad para conseguir repuestos y combustibles (cuyo comercio estaba en manos del el IAPI), centró el problema de la industria (¿cementera?) en una cuestión mayor: la falta de confianza acerca de la evolución del negocio y de las contingencias que el Estado estaría provocando. En su intervención, reveló ricos detalles acerca de lo discrecional que podía ser la IEE peronista:

---

adquiriese otros productos de menor venta. Con ello, el comerciante minorista terminaba remarcando el producto de uso masivo como forma de compensación.

“Confianza quiere decir que uno invierte capital y que no va a tener que correr ningún riesgo para tener una evolución dentro del régimen normal de la industria. (...) Hace cuatro años el señor Miranda (...) me decía que había comprado una fábrica de cemento al extranjero<sup>233</sup>; le pregunté: señor, ¿por qué la ha comprado?, y el me respondió porque hace falta cemento. Yo le dije que ya lo sabíamos y que hacía tiempo que los fabricantes estábamos tratando de que se nos concedieran divisas, y le pregunté por qué el Estado había querido intervenir. Me contestó: la explicación es muy larga, buenos días, y se fue. Esta situación la tenemos desde hace cuatro años y la fábrica no ha marchado. (...) El Estado no tiene que ponerse a invertir capitales, está instalando máquinas en pésimas condiciones que nadie las quería comprar porque estaban desgastadas. ¿Y por qué ha ocurrido eso? Porque no nos ha consultado y porque ha querido, por razones que no entraré a explicar; –me refiero al señor Miranda– ha querido, decía, comprar esas máquinas” (*Tercera Reunión*, p. 112-113).

Además, sostuvo que el país perdió mucha competitividad y productividad en relación a otros, pero que ahora el CEN les facilitó divisas para modernizar las máquinas y que les permitirá recuperar el tiempo perdido: “la reciente política del Estado es satisfactoria”. Por último, insistió en que “sería conveniente, que el Estado, cuando considere un problema que afecte la producción del cemento, lo consulte con nosotros para que conjuntamente lo podamos resolver” (ídem, p. 118).

En cuanto a los problemas de comercialización del cemento, habló un tal Giudice quien denunció los problemas ocasionados por la forma en que operaba el IAPI en este rubro: “las asignaciones que hace el IAPI están hechas al margen de la ley, y quiero resaltar esto porque no sabemos donde recurrir para que se nos escuche. El IAPI nos vende el cemento a \$13,20 la bolsa, que tenemos que pagar por anticipado, y luego tenemos que esperar de 15 a 60 días para retirarlas. Hemos invertido entonces, 13.000 o 26.000 pesos, según la cuota asignada y tenemos que esperar 2 meses para obtener el material, lo que significa que tenemos un capital inmovilizado” (ídem, p. 121). Además, como el costo del transporte era \$1,20 la bolsa terminaba costando 14,40 al revendedor, quien supuestamente debía revenderla a \$14,30 entregada en obra al cliente. “El que vende cemento pierde interés, en ese artículo y lo suministra teniendo en cuenta que puede compensar en otros artículos” o directamente lo vende en el mercado negro, reveló.

Frente a estas intervenciones, Alonso criticó que “siempre las soluciones son dos: libertad de comercio y aumento de precio”. Fortabat

---

<sup>233</sup> Se refiere a la fábrica de cemento instalada en Comodoro Rivadavia.

replicó: “yo puedo asegurar que usted tendrá el cemento a menor precio del que se está pagando si trabajamos con libertad de comercio” (ídem, p. 123). El problema era que esta solución “tomaría al menos dos años” y lo que se necesitaba era resolverlo inmediatamente. Por último, el empresario insistió en reclamar que “sería interesante que el gobierno si necesita alguna solución para este problema, consultara con nosotros (...)” (ídem, p. 124).

*Cuarta Reunión*, 18 de enero.

En esta reunión continuarían los expositores empresarios invitados, pero antes de comenzar se le dio la palabra a la Confederación de la Producción, en cuyo nombre habló Agustín Seghezzo. El empresario sostuvo que, en última instancia, todos los problemas que se estaban discutiendo llevaban la cuestión a la producción agropecuaria, que era la que proveía las divisas<sup>234</sup>. Con ello, buscaba legitimar la necesidad de un trato privilegiado al sector: “como base sería para la solución del problema integral, el sector productor opina que la solución se lograría sólo dándole a él la fuerza, el entusiasmo y la vitalización que precisa para lograr (que) el campo argentino (vuelva a exportar grandes cantidades y así) generar las divisas (...).Mediante esa solución se eliminará el agio, la especulación y todo lo que intervenga en forma extraña al proceso económico” (*Cuarta Reunión*, 18 de enero, p. 6). En relación al sector obrero lo que se reclamaba era que los obreros rurales permitiesen el trabajo familiar en las chacras<sup>235</sup>.

Frente a esta intervención, la delegación obrera reaccionó fuertemente, pero no para criticar el lugar “privilegiado” que debía tener el campo en tanto generador de divisas, sino para denunciar una serie de cuestiones que nada tenían que ver con las negociaciones. Alonso atacó a los productores con la misma panoplia de argumentos que la elite peronista había esgrimido, no ahora, sino entre 1946 y 1948 (Sowter, 2010). Respecto del trabajo

---

<sup>234</sup> Así, por ejemplo, con respecto al problema de la inflación dijo que la solución la tenía el campo pues en definitiva la producción industrial no aumentaba porque no habían maquinarias y ello ocurría por la escasez de divisas, lo cual se explicaría porque el campo “no produce lo que tiene y puede producir”.

<sup>235</sup> Desde comienzo del gobierno peronista los obreros rurales sindicalizados habían imposibilitado por la fuerza que las familias chacareras trabajasen de forma directa el campo y obligaban a contratar mano de obra permanente para las distintas tareas, lo que había provocado fuertes conflictos en la campaña y fuertes denuncias tanto por parte de la Federación Agraria Argentina como de la Sociedad Rural Argentina (Sowter, 2010).

familiar en la chacra, denunció que querían deshacerse del obrero en la cosecha fina, pero que en la cosecha gruesa “se quejan por la falta de brazos”. Respecto de la protección del Estado acusó que tenían “más garantías que el hombre de campo” (ídem, p. 27) y sostuvo que las actividades rurales no pintaban “un panorama tan oscuro”, aunque reconoció que la clave de la solución económica estaba en manos de la producción agropecuaria (ídem, p. 28).

Por momentos, los delegados obreros parecían hablar como si fueran el propio gobierno. Valentín Fernández siguió y profundizó el discurso de Alonso en una diatriba contra los productores, lo cual revelaba la visión que predominaba entre ellos: que eran actores privilegiados, que no tenían derecho a formular quejas, que no hacían un esfuerzo patriótico por aumentar la producción, etc. En definitiva, lo que parecía estar en cuestión era su compromiso con el mínimo común denominador justicialista, lo cual habilitaba a deslegitimar su participación tanto en la “nueva Argentina” como en la subcomisión. La discusión llegó a tal punto que Muro tuvo que interceder y cambiar de tema, haciendo pasar a que hable el representante de la Cámara de Confeccionistas, Moisés Kleiman, dueño de Casa Kleiman.

El industrial textil expresó que predominaba un desánimo generalizado: “Existe en nuestra industria un gran descontento porque notamos que no podemos reponer nuestras materias primas con las utilidades capitalizadas dentro de la misma evolución que hemos logrado. (...) Estamos a punto de comenzar a reducir la producción. Las utilidades son tan escasas que aún invirtiéndolas íntegramente en la industria, no podremos reponer las materias primas” (*Cuarta Reunión*, 18 de enero, p. 54-55). En este cuadro sostuvo: “yo sé que los obreros pueden producir más”, y propuso la remuneración por rendimiento. Además, aprovechó para formular la lista de demandas de su industria<sup>236</sup>.

---

<sup>236</sup> Esta forma de *lobby* institucionalizado (que había sido aprovechada también por los anteriores expositores) se componía de reclamos en cuanto a: divisas para incorporar maquinaria, acceso directo a la materia prima, “modificación de las leyes existentes para que seamos, en primer término, atendidos cuando se trata de adquisición de mercaderías, implementos, repuestos”, etc.; “pedimos también libertad de comercialización”, crédito “para sostener la cadena de comercialización”, pues “muchos clientes compran a crédito” (ídem, p. 70).

Luego de que se retiraron los empresarios invitados, la representación obrera propuso que como eran “demasiadas las discrepancias” se presentaran dos despachos por separado. Por temor a que esto fuera visto como un fracaso, Muro replicó que se los había convocado para presentar un solo informe y que en realidad no veía que estuvieran tan separados en las opiniones.

Valentín Fernández respondió que la gran discrepancia era el pedido de los patrones por el libre comercio y que las medidas oficiales, a pesar de sus errores, “son para nosotros la única garantía de que el pueblo argentino estará protegido de la voracidad de los malos comerciantes (y de las) alzas injustificadas” (ídem, p. 106). La condición para presentar un informe común pasaba por la aceptación de los siguientes “puntos indispensables”: 1) admitir que los sueldos básicos deben subirse en la misma medida en que aumentó la inflación; 2) que los aumentos serán absorbidos por la parte patronal y no serán trasladados a los precios; 3) que admitan que las ganancias que el gobierno les ha fijado permitía mantener el equilibrio de precios y salarios. Frente a este pedido de capitulación la negociación se empantanó y la delegación obrera se encargó de dejar muy en claro por qué: no podían aprobar un documento en donde después pudieran recibir críticas de los compañeros. No podían darse “el lujo” de que fueran llamados “traidores”.

Así, quedaron reflejadas las dificultades de la elite peronista para construir un espacio de consenso entre actores que sostenían cosmovisiones contrapuestas. Lo interesante a subrayar es que esta oposición, estos límites aparentemente infranqueables que imposibilitaban el acercamiento de las posiciones de mínimas, no se explicaba exclusivamente por intereses objetivos de clase. Era la historia misma del movimiento obrero organizado, su identidad, sus visiones respecto del “otro-capitalista”, fraguadas en los años de lucha y alimentadas por el propio Perón, sumado a lo que valoraban como una definitiva conquista (la legislación social), lo que terminó delineando la lógica de las interacciones.

Vale la pena extenderse sobre el discurso de Valentín Fernández, que por momento pareciera ser una “descarga” emocional sobre sus

interlocutores empresarios. Al mismo tiempo, este testimonio refleja la fuerte legitimidad que tenía la IEE peronista para los trabajadores. A propósito de otro punto sensible, la productividad, mencionó que

“estaban dispuestos a admitir la necesidad de que mediante un proceso educativo se vaya liberando a la industria y al comercio de los factores negativos, como ser el desgano y la inasistencia injustificada”, pero remarcó que “bajo ningún concepto (...) podemos admitir que nuestra legislación, que es nuestra única protección y defensa, pueda ser retrotraída a otras épocas (...). Jamás podríamos admitir que se nos dijera que en una mesa de patrones hemos aceptado que nuestra legislación laboral es uno de los factores que atentan contra la producción de nuestro país. Vamos a admitir que la falta de equipos y maquinaria pueda ser un factor de encarecimiento de los artículos; vamos a admitir que la falta de divisas, ocasionada por mantener una industria que jamás hemos llegado a tener, impide la obtención de algo que desearíamos tener y que esto provoca un desnivel en la afluencia de artículos al mercado interno; pero no podemos admitir que los precios fijados por el gobierno, con una política proteccionista (...) sea la causa de que el chacarero no tenga interés en extender el área sembrada, porque nosotros sostenemos que (ello) no es (causado) por la política oficial (...), sino por la falta de interés de los propios chacareros que se conforman posiblemente con hacer del monocultivo su única actividad (...). No hay (...) una discrepancia de forma; la discrepancia es de fondo, es fundamental. Nuestras posiciones significan dos políticas. Por un lado está la política de defensa de la clase trabajadora; por otro lado, la política de defensa de los intereses patronales; por un lado, la protección de la clase trabajadora y de los intereses del país; por otro lado, la política de los capitales invertidos que tratan de buscar en la libre comercialización la manera de eludir las obligaciones que, como industriales y comerciantes tienen frente al sector más importante del pueblo argentino que es la clase trabajadora” (*Cuarta Reunión*, p. 108-109).

Así, quedó finalizada la parte deliberativa de las reuniones. Los empresarios buscaron en vano un mayor compromiso con la productividad (atar los salarios al nivel de producción) y los trabajadores que se garantizara que el aumento acordado de salario saliera de las propias ganancias empresarias como forma de asegurar que no se trasladaría a los precios. Finalmente, presentarían dos despachos por separado.

*Segunda Reunión Plenaria*, 24 de enero.

En esta reunión ambas delegaciones leyeron sus despachos frente al equipo económico de la elite peronista. El de la CGT no sólo resumía su posición y presentaba su propuesta para el aumento de salarios<sup>237</sup>, sino que, podría decirse, fundamentalmente apuntaba a deslegitimar y denunciar la

---

<sup>237</sup> Reiteran su pedido de un aumento salarial promedio del 41,72%, que iba desde un 40% para sueldos de hasta \$500 hasta un 13,78 % en sueldos de \$1.400 a \$1.500. Además, pidieron que se garantizara un aumento mínimo de \$200 y que se mantuvieran las diferencias entre las remuneraciones de los obreros y empleados a fines de que no se perjudique a los obreros con una mayor calificación profesional.

actuación y las demandas empresarias. Los acusaron de querer liberalizar el comercio sin garantizar que los precios no se dispararían y que ello implicaría un fuerte golpe para “la consolidación de las conquistas logradas por la obra justicialistas para las grandes masas obreras” (*Segunda Reunión Plenaria*, 24 de enero, Anexo I, p. 2).

Además criticaron la propuesta de trabajo a destajo, pues el movimiento obrero “siempre tuvo como principio eliminar ese sistema, por inicuo e inhumano”. En un contraataque ofensivo, buscaron avanzar en algo que nunca habían podido lograr: “el mejor estímulo para la defensa de la industria” sería “hacer que parte de las ganancias patronales sean compartidas por aquellos que las crean y ello significaría, frente al planteamiento regresivo de la patronal la incorporación de un principio justo, humano y auténticamente revolucionario”. Tampoco se privaron de mencionar que los industriales “pese a sus ganancias, han mantenido a la industria en el estado incipiente y primitivo en que fue creada” y que ello era la principal causa de las dificultades en la producción (ídem, p. 3).

Por su parte, la delegación empresaria, en voz de Muro, sostuvo que habían elaborado el informe con “un espíritu diferente” al de la central obrera, “más investigador”. Luego resumió sucintamente su despacho que explicitaba los puntos de vista antes mencionados respecto de la necesidad de “acrecentar el estímulo que reciben todos los factores que intervienen en el proceso económico” (despacho CGE, Anexo II, p 2). Uno de los principales aspectos lo constituía “el estímulo a la producción primaria” (ídem, p. 4). Respecto de la participación en las ganancias, dijeron que la iniciativa era imposible de practicar, inoportuna y que resultaría en una disparada de precios y salarios.

Cereijo criticó duramente el informe patronal en tanto que “nada dice en cuanto a la forma de mantener el equilibrio en el futuro” y que tampoco proponía medidas concretas para la eliminación de intermediarios de la “bolsa negra”. “Desde mi punto de vista personal (...) los patrones tienen dos caminos para evitar esos precios excesivos; o adoptan un sistema orgánico en cuanto a la distribución y comercialización de los productos

(...) o el Estado tomará otras medidas (...) de carácter represivo” (*Segunda Reunión Plenaria*, 24 de enero, p. 24).

Además, el Presidente del CEN dejó en claro lo que el Estado esperaba de las delegaciones y el resultado general de la subcomisión: “Hubiera sido mucho más satisfactorio que nos hubieran traído medidas concretas para facilitar la acción del gobierno. El gobierno no quiere adoptar medidas que solucionen problemas que se crean las mismas partes (...). Queremos una colaboración efectiva y real. (...) A mi juicio no son satisfactorios los informes que se han elevado, (...) pero el informe de la CGT se ajusta más a lo que se había pedido (...)” (ídem, p. 25-26).

*Tercera Reunión Plenaria*, 31 de enero.

Frente a la presión oficial, Muro puso de manifiesto las dificultades relacionadas con la propia naturaleza de la representación empresaria: “es indudable que la posición en que se nos coloca es un poco difícil, máxime teniendo en cuenta que debemos opinar en nombre de diferentes actividades comerciales e industriales que tienen situaciones muy dispersas entre sí. Yo reconozco que habrá algunas empresas o algunas actividades que estén en condiciones de absorber esos aumentos de salarios” (*Tercera Reunión Plenaria*, 31 de enero, p. 22) pero otras que no. Insistió en que habría que estudiar rama por rama para ver hasta qué punto se podían dar aumentos sin trasladarlos a los precios.

Los obreros, por su parte, reiteraron sus puntos de vista, aunque abundaron en detalles que permiten ver hasta qué punto el discurso de la elite peronista se mezclaba y confundía con la del propio actor trabajador. Frente a lo que consideran una evasiva y una “táctica patronal”, el representante de la CGT, Luis Cabrera, manifestó que, si en un momento le tocó a los obreros “ajustarse el cinturón”, ahora era el turno de los empresarios:

“Los industriales, si realmente están colaborando con la obra patriótica de este gobierno, deben apretarse el cinturón y ponerse a tono con las realidades del momento actual que vive la población, de modo que puedan distribuir en parte esas enormes ganancias, que mientras la parte obrera se estaba ajustando el cinturón ellos obtuvieron a costa de esa misma situación” (ídem, p. 33).

Especialmente complicada era la situación de la industria, pues era el sector más afectado por los costos laborales. El metalúrgico Marcos Zimmermann, reconoció el desequilibrio entre precios y salarios, pero advirtió que “la mayor parte de las industrias ha estado absorbiendo, total o parcialmente, aumentos de salarios desde junio de 1947, de modo que al llegar al año 1949 ya habíamos agotado una buena parte de las reservas en ese proceso de absorción, y al llegar al año 1951 (...) nos encontramos con que algunas industrias están sumergidas” (ídem, p. 51).

Sin abordar la discusión de fondo, Cereijo volvió a culpar al sector empresario en general por el aumento de precios en el mercado negro y reprendió a esa delegación por no haber formulado ninguna propuesta concreta para eliminar a los intermediarios. Las negociaciones se dilataban.

*Tercera Reunión Plenaria (segunda parte)*, 1 de febrero.

En esta reunión se discutiría la “tabla de aumentos” que había propuesto la CGT. La misma, como era previsible, no contó con el apoyo de la delegación patronal: “(no nos parece) ni justa ni razonable”, señalaron. La Confederación del Comercio y la de la Producción aceptaban absorber los aumentos de salarios, es decir, no trasladarlos a los precios. El problema se presentó con la Industria, en donde la incidencia de los salarios era mayor y en donde el margen de ganancia ya se consideraba sumamente estrecho. La reunión fracasó y lo único que se pudo acordar fue recurrir a Perón.

Por la industria, habló Marcos Rabal, quien reiteró la necesidad de evitar un aumento indiscriminado o que de lo contrario los aumentos de salarios se trasladarán “fatalmente” a los precios. Cereijo y Gómez Morales ofrecieron garantizar la adquisición de materia prima “a precios oficiales”, frente a lo cual el empresario manifestó que sería “muy recomendable”, pero que tampoco “sería prudente ser muy optimista”. Para la Confederación de la Industria el problema era otro: “El sector industrial tiene una conciencia formada dentro de la situación actual: opina que el problema es más de producción que de desequilibrio entre salarios y precios. Es más un problema entre la producción y el consumo que entre los precios y los salarios” (*Tercera Reunión Plenaria*, segunda parte, 1 de febrero, p. 18).

En la conversación se desató otro cruce que pone de manifiesto detalles en cuanto a las interacciones y los criterios de validez normativa bajo los cuales los actores establecen sus pretensiones de legitimidad discursiva. “No vamos a admitir la implantación de ese sistema destajista porque ello sería estar en pugna con los sentimientos de la clase trabajadora, de eliminar ese sistema de pago como sistema mixto de explotación en beneficio de un sector: el industrial” (Valentín Fernández, ídem, p. 23).

Rabal defendió su argumento apelando a la protección de la “industria incipiente”, “no se la puede ahogar”, dijo. A lo que Santín respondió: “Usted quiere agotar a un hombre; usted, claro no se agota nunca porque tiene dinero” (ídem, p. 26). El industrial se defendió apelando a la vigencia plena que tenía la legitimidad justicialista para los empresarios: “Nosotros estamos actuando dentro de una conciencia que determina nuestra Constitución Nacional; dentro de un espíritu estrictamente justicialista. Aunque somos industriales, podemos haber asimilado perfectamente el concepto de la Doctrina Justicialista” (*Tercera Reunión Plenaria*, segunda parte, 1 de febrero, p. 26-27). “Así debe ser”, sentenció Santín.

En la discusión, Cereijo buscó dejar en claro los límites de la “industria incipiente”, confirmando algunos de los argumentos de los trabajadores. “Si nosotros no diéramos a esas industrias que no tienen una dimensión económica adecuada un plazo determinado para que se pongan en las condiciones necesarias, estaríamos siempre en una situación de inferioridad perjudicando al consumidor (...). Muchos industriales no han ajustado sus procesos de fabricación con un criterio técnico. Quizá les ha sido más fácil aplicar un sentido preferentemente comercial, en vez del industrial, buscando así la forma más fácil de ganar dinero”. No obstante, afirmó que no se desea “dispersar ninguna industria”, pero que era preciso “racionalizarla” (ídem, p. 29).

Lo que el gobierno esperaba en concreto era el mantenimiento de los precios y la “colaboración” empresaria para sostenerlos. “Lo que queremos (...) es ofrecer la colaboración del gobierno a los efectos de que no se aumenten los precios, para que este posible aumento de salarios no se traduzca en una medida ficticia (...). Ustedes también tienen que ayudarnos

en la medida que puedan hacerlo denunciando a aquel industrial que venda mercaderías a precios no oficiales y yendo (...) al Ministerio de Industria y Comercio a los efectos de obtener la materia prima a los precios correspondientes” (ídem, p. 30). Además, dijo que si se lograba denunciar al que vende materia prima a “precio ficticio”, el gobierno “le retirará la cuota (...); esta es la colaboración que les solicitamos. (...) De esta forma se podrá absorber el aumento con la disminución de los costos y mucho más aún”, se ilusionó Cereijo.

No obstante, este optimismo no era compartido por la delegación obrera, por ello jugaron lo que consideraban su carta mayor: recurrir al “laudo” de Perón. El Secretario General de la CGT, José Espejo, dijo que el Consejo Económico le respondió “con un informe técnico que no entienden muy bien” y que “los patrones responden con evasivas”. Los empresarios también acordaron en recurrir a Perón. Ante el temor de cargar con el fracaso de las negociaciones, los funcionarios se lamentaron. Gómez Morales dijo: “Creo que en realidad pretendíamos más. Pretendíamos que las cosas pudieran resolverse aquí y pudiera haber acuerdo entre las partes de modo de encontrar una solución directa sin necesidad de tener que llevarle el problema (al Presidente)”. Cereijo, mencionó que no tenía problema en elevar la propuesta a Perón, pero, llamativamente, pidió: “No hago ningún cargo contra la CGT a pesar de que sí le rogaría un trato un poco más favorable hacia nosotros” (ídem, p. 36).

*Cuarta Reunión Plenaria, 5 de febrero*<sup>238</sup>.

Esta reunión se llevó a cabo en el despacho presidencial, donde se trataron los temas de divergencia y se solicitó el laudo de Perón. En la misma, participaron: por la CGT, Isaías Santín, Florencio Soto, Luis Cabrera y Víctor M. de Giorgi, pues Espejo, Fernández, Alonso y Armando Cabo se encontraban en una conferencia sindical en Paraguay. Por la CGE, participaron: Solari, Elordy, Merlini, Font, Dupin y Zimmermann.

---

<sup>238</sup> Lamentablemente este tomo no estaba en el fondo documental consultado en la Biblioteca del Ministerio de Economía. Por lo tanto la información a la que se pudo acceder fue al comunicado final que dio Perón luego de esta reunión en su despacho.

En la tapa de la edición del 13 de febrero el diario La Nación reprodujo el informe que dio a conocer la Subsecretaría de Informaciones. Perón abordó la problemática desde “dos grandes aspectos”, que parecían confirmar una decisión salomónica para trabajadores y empresarios. Proponía una solución “inmediata” y otra “mediata”. Así, una vez “reestablecido el equilibrio” se pondría en ejecución un “plan de acción para solucionar el problema de fondo”.

En cuanto a la solución inmediata, principal demanda de la CGT, el informe decía: “Para volver al equilibrio perdido parece imponerse”: por el lado de los precios, homologar aumentos justificados, rebajar aumentos no justificados, establecer nuevos precios y congelarlos; y, por el lado de los salarios, “establecer la tabla de porcentajes correspondientes de aumento”, cuyas “reglas servirían de base para el establecimiento de todos los acuerdos paritarios”<sup>239</sup>. Así, se disponía que “*los precios se congelarían por decreto y los salarios se estabilizarían por convenios paritarios*”. Además, se establecería “una cláusula de garantía que fije que los obreros se comprometen a mantener sus actuales salarios, mientras las fuerzas económicas respeten los precios”.

Con respecto al problema de la producción, principal demanda empresaria, se ratificaba la política de correrse del foco y la dejaba librada al arreglo de las partes: “tanto obreros como patronos se comprometerán a tomar todas las medidas conducentes al aumento de la producción, eliminando por ambas partes todas las circunstancias que la limiten”. Finalmente, se establecía que los nuevos convenios estarían en vigencia a partir del 1° de marzo, y no a partir del 1° de enero como quería la CGT. En cuanto al plan de acción “mediato”, como se puede ver, se pateaba el problema para adelante, encomendándose al CEN, la CGE y la CGT una propuesta para “un plan de acción común destinado a buscar la solución mediata y de fondo” y que sería “un capítulo del Plan Económico de 1952”.

---

<sup>239</sup> En este punto conviene recordar que la política que la elite peronista pretendía implementar era aceptar los aumentos “justificados” (por ejemplo por el aumento de la materia prima) y combatir los “injustificados” (producto de la “especulación”). De la misma forma, se estipulaba, tal como demandaban los empresarios, que los aumentos de salarios otorgados en varias ramas de la industria desde 1949 irían “a cuenta” del futuro aumento.

El 14 de febrero el diario La Nación informó que las delegaciones obreras y patronales habían ido al Ministerio de Trabajo y Previsión y “conciliaron las diferentes proposiciones” para la aplicación del reajuste de los salarios de los convenios vigentes. Tomando como base septiembre de 1949, se darían porcentajes de aumentos de: 60 a 80% en sueldos de hasta \$800; 40 a 60% entre \$800 a \$1500 y del 40% para sueldos por encima de \$1500. Además, se acordó que la comisión especial podría aplicar aumentos mayores atendiendo a situaciones particulares.

*Quinta Reunión Plenaria, 15 de febrero*

La congelación de precios y el aumento de salarios ya había sido instalada en el debate público, con lo cual, la elite peronista ya estaba en condiciones de recuperar su imagen y recomponer los apoyos de las bases obreras. No obstante, la forma precisa en que ello se haría y las disposiciones específicas del decreto dejarían margen para que, en privado, se negociasen alternativas que resultasen más aceptables para la parte patronal. En este sentido, la subcomisión funcionaría como un espacio de participación real, en donde las partes se pondrían de acuerdo sobre la decisión final que se tomara en cuanto a la IEE.

En esta reunión, se analizarían los anteproyectos de decreto para hacer efectivo el congelamiento de precios y la creación de la Comisión Nacional de Precios y Salarios, aunque las fuertes discusiones suscitadas obligaron a que solo se tratase el primer punto. El problema fue que los empresarios se oponían a la congelación de precios y el gobierno no estaba dispuesto a convalidar una liberalización de precios que podría dejar el aumento de salarios en cero. La fórmula de la solución terminó siendo dada por los detalles de la implementación del decreto: la congelación de precios sería temporaria, se dejarían con mayor libertad los artículos suntuarios, y se aseguraría un margen razonable de ganancias para industriales y comerciantes a través del control de precio “en fábrica”.

Además, a las empresas en dificultades el CEN estudiaría los casos individuales y eventualmente ayudaría con crédito. Con respecto a los artículos nuevos, que entrasen al mercado con posterioridad a la fecha del

decreto, en el caso de que tuvieran aumentos de precio, deberían ser consultados con el Ministerio de Industria y Comercio, el cual tendría 15 días para expedirse, pasado lo cual quedarían aprobados automáticamente los nuevos precios. En dicha instancia, la Comisión o las representaciones empresarias podrían presentar alegatos para que se consideren los nuevos precios. Vale la pena rescatar algunos aspectos de la negociación por la cual se llegó a esta solución.

La elite peronista, que ya había establecido en el debate público la congelación de precios, intentó convencer de que ésta era sólo una medida inmediata. Los diálogos en esta instancia a puertas cerradas confirmaban que –más allá del discurso de Perón en cuanto a que se habían “congelado los precios” y que “los salarios se ajustarían por convenios paritarios” –, la realidad era exactamente la opuesta, tal como confirmó Gómez Morales: “La contrapartida a la fijación de los salarios, es la contención de los precios” (*Quinta Reunión Plenaria*, 15 de febrero, p. 13).

Finalmente, luego de largas discusiones, la negociación se encaminó en torno al tiempo en que tendría validez el decreto de congelación. Al respecto, Gómez Morales resumió el criterio para llegar a un acuerdo, asumiendo en gran medida las posiciones de los empresarios: “todos pensamos en que un decreto rígido de congelación debe tener una vida limitada y sabemos también que es necesario encontrar algún procedimiento que cumpla la finalidad que estamos buscando, es decir, contener los precios o mantener el equilibrio. Entonces hay una solución transitoria que es la de la congelación para dar tiempo a encontrar una solución elástica y más permanente con respecto a la contención de los precios” (ídem, p. 31).

Si bien los empresarios estaban de acuerdo, apuntaron a que la congelación sea sólo válida para los artículos actualmente en venta, y que los productos nuevos queden liberados. El decreto logró mayor apoyo empresario cuando la elite peronista mencionó que eventualmente el Estado podría financiar a algunas empresas los aumentos de sueldos desde el 1º de marzo. El CEN, estudiaría los casos concretos “y si no se pueden ayudar a sí mismos, los ayudaremos nosotros” (Gómez Morales, ídem, p. 49).

Como se puede ver, había una especie de división de tareas dentro de la elite peronista: Cereijo tendía a valorar positivamente los aportes de los trabajadores, y Gómez Morales interpretaba en mejores términos las posturas empresarias.

*Sexta Reunión Plenaria*, 21-22 de febrero.

En esta reunión se terminaron de definir los detalles para que la implementación del decreto que congelaba los precios contase con el apoyo empresario, aspecto con el que se buscaba lograr efectividad en cuanto a la IEE. El mecanismo concreto fue precisado por el director Nacional de Abastecimiento, de Industria y Comercio, Ciccarelli. El decreto, a diferencia de otros, proponía sustituir el decreto de congelación del precio final por la “marcación en fábrica” más un porcentaje de ganancia. La propuesta fue aprobada por los empresarios en tanto que, si bien estrechaba márgenes de utilidad en productos básicos, permitía mayores ganancias en artículos suntuarios.

Además, se aseguraba el monitoreo del proceso y la posibilidad de generar cambios por parte de los empresarios: “La Comisión de Precios y Salarios (...) asesorará en este aspecto fijando la gama de artículos cuyos precios resulte conveniente fijarlos desde fábrica” (Ciccarelli, *Sexta Reunión Plenaria*, 21-22 de febrero, p. 5). Gómez Morales confirmó que “esta Comisión tendrá acción permanente y tendrá en todo momento la suficiente sensatez para no exigir la venta de precios que no coincidan con el costo” (ídem, p. 19).

No obstante, Muro practicó un último intento para lograr su posición de máxima: que sólo se congele el precio de las mercaderías existentes y que se libere el de las “nuevas”. Pero finalmente se acordó que la aprobación de los precios de los nuevos artículos que entren al mercado sea solicitada previamente al Ministerio de Industria y Comercio, el cual tendría 15 días para expedirse o de lo contrario quedarían aprobados automáticamente los nuevos precios. Por su parte, la patronal logró la derogación del decreto 24.574 que había congelado los precios de muchos artículos desde 1949, y la elite peronista obtuvo el consentimiento para

establecer un nuevo régimen de precios máximos para los artículos que le interesaban: muebles, artículos de tocador y útiles escolares.

Puede sostenerse que lo que terminó dando amplia legitimidad al decreto fue la participación que tuvieron los empresarios, es decir el *modus operandi* bajo el cual se estaba actuando. La fórmula que tranquilizó a los empresarios fue resumida por Gómez Morales: “que no saliera ningún precio sin conocimiento de las partes interesadas” (ídem, p. 47).

#### *La creación de la Comisión Nacional de Precios y Salarios*

En cuanto al decreto que creaba la Comisión Nacional de Precios y Salarios, su tratamiento, al igual que el decreto de congelación de precios, se dio entre la Quinta y Sexta Reunión Plenaria, y su discusión fue motivo de un acalorado debate. Las discusiones en torno a la conformación de la Comisión permiten ver el rol que los OCE deberían tener y los factores que jugaron en la dinámica de su funcionamiento. Asimismo, es una ventana inestimable (puesto que es la única fuente de esta magnitud que este tesista encontró) para analizar cómo vivían los actores su participación tanto en este espacio institucional como en experiencias previas en otras comisiones.

La principal disidencia se originó, no entre los empresarios y los trabajadores, sino entre la CGT y la elite peronista y tuvo como punto de discusión la integración de la presidencia. La CGT buscaba que dependiese directamente del Poder Ejecutivo y que fuese presidida por el presidente del CEN. La oposición del gobierno a esta iniciativa es demostrativa de la nueva estrategia sociopolítica para formular e implementar la IEE. La CGE, con menor protagonismo en la discusión, buscaba que la presidencia quedase a cargo de un funcionario designado por el Presidente del CEN. Cereijo se opuso a ser el presidente y confirmó la estrategia oficial de retirarse del centro del conflicto. Por ello, pidió que “no esté siempre el Estado como juez y parte” y llamó, nuevamente, a “proponer medidas concretas de gobierno” (*Quinta Reunión Plenaria*, 15 de febrero, p. 34).

En su argumentación, Santín, dio importantes pistas para analizar la vivencia de la CGT respecto del funcionamiento de los OCE. A contramano de la nueva estrategia oficial, el sindicalista esperaba que fuese el gobierno

el que diese las “orientaciones” y reclamó que la presidencia quedase en una persona con la autoridad suficiente como para destrabar los posibles conflictos entre las partes. La misión que debía cumplir la Comisión era

“allanar las interferencias o situaciones producidas entre el capital y el trabajo (...). Por esto, el presidente de la comisión debe ser un hombre con gran autoridad, tanto en la misma comisión como ante los poderes públicos, y la misma comisión debe depender del Poder Ejecutivo o de la Presidencia, si es que se quiere evitar todas las cosas ocurridas hasta ahora. (...) El presidente de la comisión debe ser un ministro. Debe ser un hombre ligado al Presidente de la Nación, pues debe traer orientaciones a la misma comisión para que se encamine en un problema importante a resolver. Por esas razones estamos en desacuerdo en todas sus partes con este proyecto” (Santín, ídem, p. 35-36).

Frente a esto, Cereijo reconoció la posición oficial: “lo que ocurre es que no queremos dar a la Comisión un sello estatal”. Santín mostró que la intención de la CGT era que el Estado se comprometiera en el proceso de negociación: “si el Estado no vota, ¿para qué va a venir a la Comisión, para ver como nos peleamos?”. El presidente del CEN reiteró que “el Estado no debe votar, sino que debe intervenir después para ejecutar las medidas que ustedes propongan” (ídem, p. 44-45). Como se puede ver, la “colaboración” se estaba transformando en “participación”.

La discusión en la Sexta Reunión Plenaria (21 y 22 de febrero), siguió arrojando luz sobre cómo impactó la nueva estrategia de la elite peronista, a lo que Alonso protestó: “Este proyecto que tenemos aquí es para nosotros un baño de agua fría. Esa reestructuración equivale a una comisión que murió el mismo día de su nacimiento. Nosotros no deseamos que esta Comisión vaya por el mismo camino (que) la Comisión (Nacional) de Cooperación Económica (...); esa Comisión no ha dado ningún resultado por carecer de facultades y no se ha hecho más que gastar el papel en un decreto”(Sexta Reunión Plenaria, del 21 y 22 de febrero, p. 47)<sup>240</sup>.

En realidad, lo que la elite peronista esperaba era exactamente lo contrario: que los actores “colaborasen” y una de las formas era la siguiente:

---

<sup>240</sup> Como se puede observar, la experiencia de la CGT respecto de los espacios de la cooperación económica era distinta a los empresarios, lo cual arroja luz sobre los diferentes aspectos que hacían a las interacciones con la elite peronista. Si la CGT estaba bien organizada y tenía un contacto directo con un gobierno al que consideraba propio, los empresarios no contaban hasta el momento con una asociación representativa de sus intereses. Por ello mismo, consideraban extremadamente importante contar con instancias de participación a través de las cuales hacer escuchar sus demandas.

“La vigilancia por parte de los gremios y por parte de los comerciantes es una de las cosas que van a orientar y facilitar la acción del gobierno en la parte represiva” (ídem, p. 49). Además, buscó tranquilizar diciendo que “las facultades que el decreto da a la Comisión son concretas” (p. 51).

Sorprendentemente, un punto de coincidencia, que no hacía otra cosa más que mostrar la puja de poder y la desconfianza dentro de la futura Comisión, era la posibilidad de tener una representación de consumidores, aspecto que fue rechazado por igual por empresarios y por trabajadores, pues no estaba claro “a quien representaban”. Finalmente, se aceptó su incorporación, pero, a demanda de la central empresaria y obrera, sería designada por Perón.

### **VIII.3. Equilibrio económico y participación en la comunidad organizada**

Como se ha podido ver a lo largo de este capítulo, la elite peronista estaba principalmente interesada en disminuir lo que podría llamarse los costos de transacción sociopolíticos; es decir lograr una estructura de interacciones entre el capital y el trabajo que permitiese generar acuerdos institucionalizados que a su vez funcionen como base firme sobre la cual el Estado pudiese aplicar (y reorientar) una IEE óptima que resolviese de forma efectiva los problemas y desafíos económicos que presentaba el desarrollo de la ISI.

En la medida en que el Estado había funcionado como “árbitro” de las interacciones entre empresarios y trabajadores, fue incorporando dentro de sí el conflicto sociopolítico y determinando sus parámetros, definiendo sus límites y encapsulando institucionalmente el antagonismo “natural” de los actores socioeconómicos (Villarruel, 1988). No obstante, a partir del inicio de la crisis económica, la elite peronista contó cada vez con recursos más limitados para lograr la “armonía social”. Por ello, al mismo tiempo, debió implementarse una estrategia que permitiese la recomposición del salario real, como forma de reestablecer la tranquilidad de las bases trabajadoras.

De todas formas, el período que se inició a partir de 1949 marcó el comienzo de una lógica sociopolítica distinta, habida cuenta de la lectura

que la elite peronista tenía de la crisis económica. Ahora, más que nunca se requería del “equilibrio” (sociopolítico y económico). La etapa de la revolución había pasado, se imponía la necesidad de “consolidar”, es decir, de congelar las demandas y las pretensiones que no tuvieran la posibilidad material real de concretarse. Esto llevaba a una identificación del discurso oficial con el empresario, pues en definitiva ello se lograría, en términos prácticos, haciendo que el aumento de sueldos quedase atado a la mayor productividad, tema que comenzó a insinuarse en este período y que se volvería predominante a partir de estos años.

Habida cuenta de los enormes costos políticos que implicaba el llevar a cabo de manera directa semejante operación, la estrategia consistió en correr al Estado del foco del conflicto, dejando que empresarios y trabajadores resolviesen a través de la negociación directa sus “diferencias”. El poder público ahora pasaría a ser el custodio de una estructura institucional que buscaba funcionar como ámbito de discusión para que los actores socioeconómicos “se pongan de acuerdo”. Esto supuso un quiebre de proporciones importantes y que no ha sido suficientemente profundizado.

A partir de este período, de forma progresiva pero en un sentido claro, la pauta de la IEE buscaría actuar bajo parámetros cuya construcción implicaba la incorporación efectiva de los resultados generados por los OCE. Claro que ello no supuso una pérdida de autonomía estatal, pues los *outputs* generados por dichos espacios nunca asumirían la forma de políticas a ser aplicadas, sino tan solo *inputs* que la elite peronista utilizaría para una IEE más efectiva y con mayores niveles de calidad. Los procedimientos que la política económica y la planificación adoptarían desde el momento en que se generaba el diagnóstico, hasta que se la formulaba e implementaba, aseguraban la intervención de los actores socioeconómicos en las distintas fases, y con ello se pretendía alimentar la legitimidad de la IEE y el MD ISI.

En este sentido, la experiencia de la subcomisión para el equilibrio de precios y salarios que funcionó en el CEN resultó una experiencia importante y demostrativa de estos aspectos y de la nueva estrategia de la elite peronista. Asimismo, permite ver, en un contexto sin limitaciones en cuanto a las posibilidades de expresión, las pautas de intervención de los

actores y la forma específica en que se dieron sus interacciones. Con ello, se pudo avanzar un poco más en la comprensión de sus orientaciones respecto de la legitimidad de la IEE y el MD. En este sentido, es preciso destacar dos cuestiones. Primero, que ningún actor cuestionaba la preeminencia de las actividades rurales como el aspecto más básico de la riqueza nacional. Es curioso verificar como los propios obreros defendieron la necesidad de sostener (y subsidiar) el campo, aunque excluyéndolos de la participación sociopolítica, mientras que la defensa de la industria incipiente quedó a cargo de los propios industriales.

Segundo, y corolario del punto anterior, lo que estuvo en juego en estas discusiones no fue tanto la legitimidad del MD, que ya se consideraba como dada (y tal vez por eso mismo innecesario de defender), sino más bien el lugar que cada actor ocupaba en el espacio social, tanto a nivel material como simbólico. Si los empresarios juzgaban imprescindible recuperar el “equilibrio” en sus interacciones con los trabajadores, es decir, la disciplina y todos sus problemas conexos (el rendimiento, ausentismo, desgano asociados al problema mayor de la productividad), para ello consideraban imprescindible discutir determinados aspectos que hacían a la “rigidez” de la legislación social existente.

Pero con ello, también ponían en cuestión el lugar privilegiado que tenían los trabajadores en el espacio simbólico de la “Nueva Argentina”, aspecto que éstos no estaban dispuestos a negociar. Para los representantes obreros, la legislación justicialista no sólo era el producto de una victoria que consideraban propia, sino también el único seguro que tenían para evitar abusos del pasado y garantizar beneficios del presente. Todo el discurso empresario en torno al problema de la producción y la productividad, les parecía antojadizo y atentatorio contra la “humanización” del trabajo. Para ellos, era ésta la razón de ser de la revolución peronista, y no era negociable.

No obstante, la elite peronista logró sortear con relativo éxito estos cruces contradictorios de demandas económicas, políticas y sociales fortaleciendo los OCE, es decir, institucionalizando la política de correrse del foco del conflicto y dejar a las partes que resuelvan sus diferencias y aporten insumos de valor para la IEE. Así, se dio progresivamente un

cambio en el *modus operandi* con el que se procedía en la formulación e implementación heterodoxa de una IEE ortodoxa.

A partir de este momento, no sólo se consideraba necesario la “colaboración” con los objetivos trazados por el Estado, sino que era imprescindible el involucramiento con las políticas trazadas. La “comunidad organizada”, su idea de autorregulación y su promesa de conciliar la racionalidad individual con la colectiva, requería de la existencia de una asociación representativa empresaria tan efectiva como comprometida con el proyecto peronista. Más aún, y como parte de la mística con la que buscaba legitimarse la nueva etapa, el involucramiento con la IEE se exigía también a nivel personal.

Dichos aspectos quedaron perfectamente claros en el anuncio del Plan Económico. Además de pedir un “aumento en la producción” y una “austeridad en el consumo”, Perón en persona informó aumentos importantes en los precios de la cosecha fina. A las 20.30 del día 18 de febrero de 1952 Perón habló por la Radio Nacional del Estado durante 35 minutos, luego de lo cual la Subsecretaría de Informaciones distribuyó a los diarios y agencias un folleto del discurso de 20 páginas con un acápite que decía: “Para que cada argentino sepa lo que debe hacer”. En la primera página había una máxima firmada por Perón que marcaba el hilo conductor que legitimaría la nueva política: “Los hombres y los pueblos que no sepan discernir la relación del bienestar con el esfuerzo, no ganan el derecho a la felicidad que reclaman”. La alocución del líder de la elite peronista fue tan coherente como explícita en la nueva estrategia con la que se buscaba involucrar a la “comunidad organizada” en el proceso de la IEE:

“En el mundo actual no es suficiente que el gobierno de los países elija métodos y tome medidas tendientes a orientar las soluciones económicas. Es menester que el pueblo participe en ellas y se empeñe en la realización de los planes trazados por el gobierno. (Las soluciones) no tienen valor cuando son encaradas unilateralmente por una sola parte del conjunto nacional. Es indispensable que todo el país participe de ella y que cada habitante las realice en la medida que le corresponda (...). Cada argentino sepa lo que debe hacer desde este momento para enfrentar solidariamente la solución de todos” (Perón, [1952] 1997: 27).

Además, de mencionar las medidas a adoptar en materia de: producción, comercio exterior, crédito, fomento del ahorro y represión del

agio; anunció la tabla de porcentajes de aumentos que serviría de base a los futuros convenios a establecer por acuerdos paritarios. Pero en este punto, los porcentajes finalmente adoptados eran menores a los que la misma subcomisión de precios y salarios había acordado y supuestamente firmado en el Ministerio de Trabajo y Previsión (MTP) el día 14 de febrero, aunque mayores a la propuesta de la delegación obrera.

| Propuesta CGT: 41,72% |        | Acordado en el MTP el 14-02 |          | Anunciado por Perón el 18-02 |          |
|-----------------------|--------|-----------------------------|----------|------------------------------|----------|
| Hasta \$500           | 40%    | Hasta \$800                 | 60 a 80% | Hasta \$800                  | 60 a 80% |
| \$900 - \$1000        | 21%    | \$800 - \$1500              | 40 a 60% | \$800 - \$1000               | 40 a 60% |
| \$1400 - 1500         | 13,78% | Más de 1500                 | 40%      | Más de \$1000                | 40%      |

Además de ratificar que “los precios se congelarán por decreto y los salarios se estabilizarán por convenios paritarios” (ídem, p. 36), sostuvo que sólo se permitiría el incremento de las utilidades absolutas en función de una reducción de costos por racionalización industrial. A su vez, solicitó “la colaboración de las organizaciones patronales y obreras para eliminar los convenios de trabajo toda circunstancia que limite la producción sin causa justificada”, luego de lo cual anunció la creación de la Comisión Nacional de Precios y Salarios. En relación a “la racionalización del consumo”, pidió la especial participación de la “familia”<sup>241</sup>.

Como también se ha podido ver a lo largo de este capítulo, existía una fuerte ambigüedad en el discurso de la elite peronista en el sentido de que al tiempo que reclamaba la participación de los empresarios, se los reprendía y deslegitimaba públicamente con el objetivo de mostrar la determinación del gobierno en su compromiso con la clase trabajadora. En la inauguración de las sesiones ordinarias del Congreso el 1° de mayo de 1952 sostuvo que

“Los convenios celebrados en 1952 tienden a restablecer ese equilibrio, momentáneamente roto en 1951 por acción unilateral del capital, que elevó progresivamente e inconsultamente los precios en los artículos de primera necesidad, uniéndose a la acción especuladora de inescrupulosos comerciantes agiotistas. A fin de que el nuevo equilibrio se alcance en todos sus detalles, y se mantenga luego permanentemente, hemos creado la Comisión Nacional de Precios y Salarios, con representación de trabajadores, patronos y consumidores. Mi gobierno permanece en actitud

<sup>241</sup> “El restablecimiento de ese equilibrio económico familiar no puede basarse únicamente en un aumento de salarios. Es menester también que además de las medidas gubernamentales, se ajuste la economía popular y familiar” (ídem, p. 39). La solución, entonces, dependía “un 50% del gobierno, un 25% por las obras mutualistas y cooperativas (empresarios productores) y un 25% a la organización familiar y la economía doméstica”.

expectante, vigilando y controlando el movimiento de precios y salarios, y yo puedo asegurar al pueblo argentino (...) que el estándar de vida que crea las condiciones necesarias para una existencia digna no será destruido por ningún motivo y, cada vez que sea necesario, si no es respetada por los patronos la congelación de precios establecida, los salarios serán equilibrados al nivel del bienestar” (Perón, [1952] 1997: 161-162).

Lo curioso es que en este mismo discurso, se establecían puentes con la organización empresarial y se las llamaba públicamente a participar de manera “conjunta” nada menos que en la “organización y conducción de la riqueza”, aspecto que antes había sido de competencia excluyente del único órgano capaz de lograr el bien común: el Estado. No fue menor la proeza discursiva que Perón debió ensayar para legitimar este concepto. Si los responsables de las fuerzas económicas no compartían con el Estado la tarea de “conducir” la riqueza,

“el gobierno cometerá los errores propios de toda conducción unilateral y arbitraria por más buena voluntad que tenga. (...) En 1951, las organizaciones económicas han empezado a compartir con el gobierno la conducción de la economía nacional. Alguien, acaso, se pregunte si no podíamos hacer lo mismo con las ‘fuerzas vivas’ de 1946. La respuesta es muy simple. Las organizaciones de entonces no aceptaban nuestros principios de independencia económica ni creían en la economía social. (...) Nosotros queremos compartir con los intereses privados la conducción económica de la República, pero exigimos que esos intereses se coloquen en la línea peronista que apunta a nuestros dos grandes objetivos económicos: la economía social y la independencia económica, porque ellos son mandato soberano que el pueblo nos ha impuesto y que nosotros tenemos que cumplir de cualquier manera: con la colaboración de las fuerzas económicas, si es posible, o enfrentándolas, si ellas no quieren compartir con nosotros el mandato del pueblo soberano” (Perón, [1952] 1997: 138).

Como se verá en el próximo capítulo, la mera “colaboración” que había sido exigida por la elite peronista ya no era suficiente a la hora de plantear una IEE más efectiva. Ahora, más en concordancia con las demandas de los propios empresarios, la participación directa de la corporación empresaria bendecida por el gobierno, es decir, la CGE, tendría un alcance, antes impensado, dentro del propio Estado. Para que la “comunidad organizada” pudiese desplegarse en todo su esplendor, se requería de un equilibrio adecuado entre todos sus componentes, lo cual precisaba contar con una organización empresarial debidamente estructurada y comprometida, capaz de coadyuvar al logro de metas y objetivos más permanentes.

## **CAPÍTULO IX: ¿De la “colaboración” a la “participación”? institucionalización de la cooperación económica, 1953-1955**

### **IX.1. Profundización de la reorientación económica y vuelta al crecimiento, 1953-1955<sup>242</sup>**

Para 1953 el Plan de Emergencia demostraría ser exitoso, al menos para resolver los problemas más urgentes: la balanza comercial anotaría un saldo positivo de 330 millones de dólares (corrientes) y las reservas subirían 192,2 millones, ubicándose en 377,1 millones. Más impresionante aún, la inflación tuvo una caída drástica: 4% anual en 1953 y 3,8 en 1954. Sin dudas, tal como se sostuvo en el capítulo anterior, parte del éxito del Plan hay que atribuirlo a una estrategia que supo combinar el ajuste ortodoxo en el corto plazo con formas de implementación heterodoxas, en lo que cabe destacar la institucionalización de la cooperación económica.

Esta estrategia doble fue la que estuvo en la base de la confianza en el programa de estabilización, crucial para generar expectativas positivas en los actores. Otra de las claves a las que se apostó fue el aumento del ahorro interno, para disminuir el circulante y aflojar la presión sobre los precios. Si durante 1949 el ahorro había sido del 12%, en el trienio 1953-55 el promedio rondó el 17%. En la Caja Nacional de Ahorro, concentrada en el pequeño ahorrista, los depósitos alcanzaron en 1954 el 22% de los depósitos totales del sistema financiero, en relación al 10% de 1946.

Luego de una de las peores crisis económicas, y del desafío superlativo que implicó el sostener su coalición sociopolítica de apoyo, hubo algo que quedó suficientemente claro para la elite peronista: la necesidad de profundizar el rumbo encarado, apuntando a resolver el cuello de botella externo y avanzando en la ISI. La política de la doble

---

<sup>242</sup> Esta sección está escrita en base a la consulta de distintas fuentes primarias y en especial a los aportes de los siguientes autores: Barsky y Gelman (2001), Basualdo (2006), Belini (2009), Belini y Korol (2012), Díaz Alejandro (1975), Gerchunoff (1989), Gerchunoff y Antúnez (2002), Gerchunoff y Llach (2003), Girbal-Blacha (2003a), Fodor ([1975] 2009), Lattuada (1986), Mallon y Sourrouille (1976), Peralta Ramos (2007), Rougier (2001 y 2012a), Rapoport (2000), Sautú (1969), Sowter (2010), Villanueva (1972), Villarruel (1988), Weil ([1944] 1988).

redistribución ya no era posible, pues cualquier intento en este sentido no haría más que desatar la puja por la participación en el ingreso, haciendo estallar nuevamente la inflación. La IEE se orientaría, entonces, a resolver el principal problema que había jaqueado el modo de desarrollo industrial sustitutivo: la escasez crónica de divisas.

Por el lado de la oferta, se profundizó la política respecto al campo, aumentando los precios oficiales pagados a los productores, otorgando tipos de cambio preferenciales, promoviendo la maquinización e incorporación de tecnología, congelando la expropiación de tierras y continuando con las políticas crediticias favorables al campo<sup>243</sup>. De todas formas, estas políticas no tuvieron los resultados esperados en el corto plazo, aunque las condiciones climáticas favorables ayudaron a que las exportaciones aumentaran entre 1953-55 produciendo un alivio temporal en la balanza comercial (Cuadro IX.1.).

| Año  | Exportaciones | Importaciones | Balanza comercial | Términos de intercambio |
|------|---------------|---------------|-------------------|-------------------------|
| 1952 | 716,8         | 1208,3        | -491,5            | 130,0                   |
| 1953 | 1.125,2       | 795,2         | 330,0             | 102,0                   |
| 1954 | 1.026,6       | 979,0         | 47,6              | 115,4                   |
| 1955 | 928,6         | 1172,6        | -244,0            | 102,2                   |

Fuente: Gerchunoff y Llach (2003: 493). Unidad de medida: millones de dólares corrientes. Para los términos de intercambio: 1900 = 100.

Al mismo tiempo, se apostaba a reducir la demanda de divisas, para lo cual se consideraba imprescindible la profundización de la industrialización. En efecto, la evolución declinante de los precios de la producción exportable no permitió centrar las ilusiones en que el campo, como en otras épocas, salvaría la economía argentina. Entre 1950 y 1954 los términos de intercambio fueron un 20% inferiores a los del período 1945-49 (Rapoport, 2000: 473). La industria era una realidad y siguió siendo tenida como “la solución de fondo” a los problemas económicos del país.

En este sentido se orientó el Segundo Plan Quinquenal (SPQ), que, presentado en diciembre de 1952, estableció los objetivos económicos para el período 1953-1957 sobre dos grandes pilares: alentar la producción primaria para generar mayores saldos exportables y profundizar la

<sup>243</sup> Al respecto, ver Girbal-Blacha (2003a), Lattuada (1986) y Sowter (2010).

integración industrial promoviendo sectores básicos como la industria química y metalúrgica. Así, se reforzó el rumbo poniendo mayor énfasis en aspectos como: la productividad (por ejemplo, premiando con menores impuestos a los réditos los sectores más eficientes); la reducción del gasto público (incluyendo las inversiones y un mayor énfasis en el equilibrio fiscal); una política crediticia selectiva; el control selectivo de las importaciones y la estimulación del ahorro interno.

La profundización de esta orientación, implicaba acentuar la retirada del sector público e invitar al sector privado a que aumentase su participación en la economía. En este sentido, el Estado sólo impulsaría determinadas industrias cuando el sector privado no estuviese en condiciones de encararlas, aunque también se retiró de otras áreas como la construcción, para dejar mayor porción de mercado a los privados<sup>244</sup>.

Pero conciliar el crecimiento con el equilibrio externo dependería de la incorporación de ingentes cantidades de capital, no sólo para desarrollar la industria de base sino también, y más urgente aún, para renovar los equipos industriales. En la medida en que quedó claro que el objetivo de promover la integración industrial no podría ser fácilmente alcanzado a través de organismos estatales como SOMISA, DINIE, DGFM y el IAME; los esfuerzos tendieron hacia la promoción del capital extranjero. En agosto de 1953 se promulgó la Ley 14.222 de inversiones extranjeras, que, no obstante, obtuvo pocos resultados al respecto. Con el objetivo de reducir el enorme egreso de divisas por la importación de combustibles, en abril de 1955 el gobierno firmó un contrato para la explotación petrolera con la estadounidense Standard Oil, que finalmente no llegó a concretarse por el golpe de septiembre de 1955.

Conforme la primera fase de industrialización (liviana) fue agotándose, la IEE se orientó hacia el fomento y la promoción de la industria pesada. Por ello, el SPQ cristalizó una jerarquía más clara de

---

<sup>244</sup> Así lo dejó en claro el propio Gómez Morales en una exposición que hizo ante el Congreso en septiembre de 1952 a propósito de la discusión del presupuesto para el año 1953-54: "El sentido de la política en materia de construcciones está trazado con suficiente claridad. Se trata de disminuir las inversiones en obras públicas y de promover su aumento en las privadas, con lo cual se logrará que la industria tenga la suficiente estabilidad" (*Estado económico general del país*, 1952: 25).

objetivos y priorizó el desarrollo de la siderurgia, la industria química, el aluminio y las industrias mecánicas y eléctricas. Esto implicaba una fase “difícil”, que requería fuertes y sostenidas inyecciones de capital para desarrollar la industria de base, lo cual pondría en el centro de la escena socioeconómica otro tipo de actores: los grandes capitales, en especial extranjeros, y las grandes fábricas, además de una intensificación en el accionar del Estado empresario.

Al mismo tiempo, en un contexto internacional en donde predominaba el proteccionismo estadounidense y avanzaba la autosuficiencia alimentaria europea, se procedió, por un lado, a buscar nuevos mercados para los tradicionales productos exportables, principalmente en Europa Central y Oriental y en la misma Unión Soviética; y, por otro lado, se implementaron iniciativas para estimular las exportaciones de manufacturas: se creó en 1952 una Comisión de Fomento de Exportaciones y en 1954 una Comisión para la Difusión de los Productos Argentinos. También se otorgaron tipos de cambio especiales y se eliminó el impuesto a las ventas con el objetivo de incentivar las exportaciones industriales. Asimismo, se proyectó una unión aduanera con Chile y Paraguay y posteriormente con Bolivia y Ecuador.

En la bibliografía especializada existen fuertes discrepancias respecto de los resultados de la IEE peronsita, especialmente en cuanto a la industria. Por un lado, se verifica el éxito del proceso de sustitución de importaciones que hacia 1950 hacía que se importasen tan sólo el 15% de los bienes manufacturados, en comparación con el 45% de 1929. En este sentido, se puede sostener que la industria avanzó ininterrumpidamente en el período estudiado<sup>245</sup>. Entre 1953 y 1955 se concretaron algunos proyectos importantes, como la instalación de cuatro fábricas de tractores, el desarrollo de la industria de maquinaria agrícola, la fabricación en pequeñas series de camionetas y automóviles y la producción de motores y electrodomésticos (Belini y Korol, 2012: 149-150). Estos mismos autores consignan que hacia 1954 las industrias metalmeccánicas superaban a la tradicional rama de alimentos y bebidas en cuanto a su participación en el

---

<sup>245</sup> Gerchunoff y Llach (2003: 216) grafican que, teniendo como base 100 el año 1943, la producción industrial pasó de un 134,7 en 1946 a un 232,9% en 1955.

valor agregado y ocupación obrera. No obstante, las ramas tradicionales continuaron predominando en cuanto al valor total de la producción.

Por otro lado, en un nivel más estructural, se constata que se siguió dependiendo de factores como los términos de intercambio y el nivel de producción agroexportable. Entre 1946 y 1955 la economía creció a un promedio moderado: del 3,5% anual; y el PBI per cápita apenas el 1,7% (Rougier, 2012a). En cuanto al PBN per cápita, que mide con exactitud la riqueza nacional, se observa que, tomando como base 100 el año 1943, en el período 1945-1949 llegó a 118 y entre 1950-1954 bajó a 110 (Díaz Alejandro, 1975: 450). Es decir, durante casi todo el peronismo aumentó un módico 10%. En cuanto a la industria, a pesar del crecimiento de su producción, quedó estancada en relación a 1946 en cuanto a su participación en el PBI, algo que no tuvo punto de comparación con ningún otro país latinoamericano (Rougier, 2012a). En suma, ni los planes ni la política económica peronista lograron transformar la estructura económica argentina, que, en lo esencial, siguió dependiendo del exterior.

En lo que hace al período 1953-55, la estrategia de política económica fue exitosa, al menos en cuanto salir de la recesión. En efecto, el PBI creció en un promedio que rondó el 5%, con una inversión cerca al 17% anual.

En cuanto a la política salarial, entre 1946 y 1949, el incremento de los salarios reales por encima de la productividad había disminuido las tasas de rentabilidad empresarial. Peña (1986) verifica que entre 1937 y 1954 la industria duplicó el número de obreros y triplicó la maquinaria instalada, pero que la producción por obrero cayó fuertemente y la producción de bienes no llegó siquiera a duplicarse (Cuadro IX.2.).

| <i>Cuadro IX.2. Evolución del grado de motorización y de producción por obrero en la industria.</i> |                 |                    |                    |
|---|-----------------|--------------------|--------------------|
|   | Índice 1937=100 | Incremento % 37-46 | Incremento % 46-54 |
| Obreros ocupados  | 212             | 91                 | 11                 |
| Maquinaria fabril (HP)  | 296             | 69                 | 75                 |
| Producción de bienes  | 179             | 54                 | 16                 |
| Producción por obrero   | 83              | -19                | 2                  |
| Mecanización/motorización   | 137             | -12                | 56                 |

Fuente: Peña (1986: 52).

El gobierno sabía perfectamente que este proceso podía poner en jaque la acumulación misma del capital, por lo que luego de la crisis

económica 1949-1952, buscó atar el aumento de los salarios al de la productividad, a la vez que promover esta última a través de distintos medios. Generalmente se ha querido ver en esta política una muestra más del carácter burgués del gobierno peronista, pero lo cierto es que resolver el problema de la productividad prometía conciliar la suba de salarios con acumulación de capital, aspectos cruciales en la legitimación del propio proyecto político. Más allá de esta política, la clase trabajadora logró a través de su propio accionar una recomposición de los salarios reales y de su participación en el ingreso nacional (Cuadro IX.3).

*Cuadro IX.3. Índice de los salarios industriales y costo de vida, 1952-1955. 1945 = 100*

| Año  | Salarios nominales | Índice móvil anual | Costo de vida | Salarios reales |
|------|--------------------|--------------------|---------------|-----------------|
| 1952 | 638,80             | 123,00             | 465,70        | 137,20          |
| 1953 | 715,80             | 112,00             | 485,70        | 147,40          |
| 1954 | 794,40             | 110,90             | 502,90        | 157,90          |
| 1955 | 882,50             | 111,00             | 565,70        | 156,00          |

Fuente: Villarruel (1988: 413, 426, 443).

Así fue que en 1954, en un contexto económico expansivo, se comenzó nuevamente a insinuar una puja entre los trabajadores y los empresarios por su participación en el ingreso. Ante el riesgo de que ello provocara una nueva carrera entre precios y salarios, el gobierno formuló el “Plan de Acción para el Equilibrio Nacional” en octubre de 1954. El mismo, postulaba como principal objetivo, precisamente mantener “la estabilidad”, es decir, el “equilibrio” de precios y salarios. Como se verá con mayor detalle, la economía ya no sería un “organismo del Estado”, tal como Perón había proclamado en enero de 1945 durante el conflicto con la UIA, sino que quedaba en manos de la “acción coordinada de las fuerzas organizadas del Pueblo”. Nuevamente, el establecimiento de espacios institucionalizados de negociación entre los actores cumpliría un rol fundamental para el cumplimiento de los nuevos objetivos políticos y económicos. Así fue que este Plan llamó a la realización de un Congreso Nacional de la Productividad y el Bienestar Social (CNPBS) a realizarse en marzo de 1955, como forma de abordar el problema de la productividad en la industria.

#### *IX.1.1. Nuevos cambios en el gabinete económico*

De la mano de la profundización de la reorientación de la IEE, se continuaron verificando cambios a nivel de la organización de la estructura

estatal. En 1952, a través de la Ley 14.121, se creó la Secretaría de Asuntos Económicos, con jerarquía de Ministerio, y se sustituyó el Ministerio de Economía por el de Comercio Exterior. Con estos cambios, Gómez Morales quedó a cargo de la Secretaría recién creada, Miguel Revestido del Ministerio de Finanzas y Antonio Cafiero del Ministerio de Comercio Exterior. A cualquier efecto, la IEE siguió siendo definida por Alfredo Gómez Morales quien además quedó a cargo del CEN. Por otra parte, el ministro de Hacienda, Ramón Cereijo, fue desplazado del gabinete y pasó a ocuparse de la administración de los bienes de la Fundación Eva Perón, tras la muerte de ésta. Así, se verifica un mayor avance en el perfil “técnico” de los funcionarios, en lugar de su carácter “político” (Stawski, 2012a y b).

El Ministerio de Hacienda quedó a cargo de Pedro J. Bonanni, ex funcionario de la Caja Nacional de Ahorro Postal y promotor de la importancia del ahorro nacional para la formación de capital (Rougier y Fiszbein, 2004). A su vez, fue este funcionario quien introdujo la teoría de la supercapitalización, por la cual se buscaba explicar en mejores términos los problemas económicos del período y centrar parte de la solución en el fomento del ahorro (Rougier, 2012a)<sup>246</sup>.

Hacia 1954 tuvo lugar la última y definitiva reforma ministerial, que, a través de la Ley 14.303 y el decreto n° 13.378, estableció el Reglamento de la Ley Orgánica de los Ministerios (ROM). Estos cambios, cristalizaron la idea de Perón acerca de la división de la función estatal entre tareas de “conducción, ejecución y contralor”. Así, quedaron determinadas las funciones de “ejecución” de los 16 ministerios y de “conducción”, en manos de las 5 Secretarías de la Presidencia<sup>247</sup>. Aunque estuvo claro que el poder

---

<sup>246</sup> La teoría de la supercapitalización, que implícitamente criticaba la laxitud de la anterior política basada en la teoría del “subconsumo”, postulaba que el agotamiento de la fase expansiva se producía por excesos en la política monetaria y crediticia, que provocaban una formación de capital por encima de las posibilidades reales de financiación, es decir por la capacidad de ahorro interno. Esto derivaba en la escasez de bienes de consumo y, principalmente, en que el “dinero barato” inyectado por el sistema financiero, se volvía dinero inflacionario (Rougier, 2012a: 145-146).

<sup>247</sup> La lista completa de ministerios quedó configurada como sigue: Relaciones Exteriores y Culto; Interior y Justicia; Trabajo y Previsión; Educación; Asistencia Social y Salud Pública; Comunicaciones; Obras Públicas; Transportes; Hacienda; Agricultura y Ganadería; Industria; Comercio; Finanzas; Ejército; Marina, y Aeronáutica. Las secretarías de presidencia: Asuntos Económicos, Asuntos Políticos, Asuntos Exteriores, Defensa Nacional y Asuntos Técnicos.

quedaba en manos de las Secretarías, se presentaron nuevas tensiones y superposición de poderes y fricciones entre los primeros y las segundas (Stawski, 2012a: 295).

En esta reestructuración, la Secretaría de Asuntos Económicos asumió la presidencia del CEN. Esto, bien puede ser entendido en términos de la importancia estratégica que habían asumido los OCE. No casualmente la dirección del máximo organismo que ejecutaba dicha cooperación, el CEN, quedaba en manos de la máxima autoridad económica de la elite peronista. La función de coordinación siguió en manos de este Consejo, pero ahora lo nuevo era que se estipulaba formalmente la preeminencia de Asuntos Económicos por sobre el resto del equipo económico.

Así se completaba el proceso de centralización de las decisiones económicas en el Poder Ejecutivo. Las secretarías de la presidencia eran los organismos que cumplían las funciones de concepción, planificación y coordinación, aunque en definitiva actuaron como los instrumentos a través de los cuales se llevaba a cabo la tarea de “conducción”.

## **IX.2. La “comunidad organizada” en acción y la legitimación de la IEE**

Luego de la dura crisis económica que se puso a prueba y resintió las bases sociopolíticas del gobierno, dos cosas quedaron claras para la elite peronista. Primero, la necesidad de contar con una producción agropecuaria estable, eficiente, continua y creciente, capaz de aportar las tan necesitadas divisas. Si esto no estaba asegurado, todo el edificio económico, y por lo tanto la estabilidad política y social, quedaba comprometido. Y, segundo, se consideraba imperativo seguir avanzando en la industrialización, ya que, entre otras cosas, permitía ahorrar de divisas y generar empleo.

Ahora bien, como se mencionó en el apartado anterior, una vez completado el ciclo de desarrollo de la industria liviana, se hacía necesario introducirse en el difícil camino de las industrias de base, la industria pesada. Las dificultades sociopolíticas de esta estrategia quedaron manifestadas a raíz de la primera crisis del nuevo modelo de desarrollo industrial sustitutivo. En efecto, el fin de la bonanza económica, el agotamiento de las reservas y, en definitiva, el quiebre del esquema

expansivo impulsado por la demanda y el consumo, llevó a una mayor dificultad para efectivizar la “armonía” entre el capital y el trabajo. En la medida que quedó agotado el mecanismo de la doble redistribución, la puja entre los trabajadores y los empresarios por el ingreso fogueó la espiral inflacionaria. Frente a ello, el gobierno había tenido éxito en implementar un plan de estabilización que controlase las variables básicas. Lo que a partir de ahora quedaba por definir era un nuevo juego que estableciese las bases a partir de las cuales se podría crecer con “equilibrio”.

El desafío no era menor, pues requería de una redefinición en cuanto a los cambios que se venían operando en relación al lugar que los distintos actores socioeconómicos estaban llamados a cumplir en la Argentina peronista. La reorientación final que iría asumiendo la IEE en cuanto a impulsar una fase de desarrollo que objetivamente requería mayores dotaciones de capital, obligaría a un reacomodamiento en el espacio simbólico que ocupaba el empresariado en el mundo peronista. En este sentido, las pujas y los conflictos entre empresarios y trabajadores le imprimirían una lógica sociopolítica y económica particular a este período.

La legitimidad de la IEE y del MD adquirió una nueva fisonomía, cuyos contornos pueden ser profundizados a partir del concepto de “comunidad organizada”. El propio surgimiento de la crisis económica y los desafíos que presentaba la nueva etapa de desarrollo, impusieron nuevas funciones que los distintos actores socioeconómicos estaban llamados a cumplir, aspecto que puede observarse claramente a partir del SPQ.

Tanto la formulación como la implementación del mismo pusieron de manifiesto, una vez más, el *modus operandi* con el que la elite peronista buscaba renovar la legitimidad de la IEE a través de la profundización de los mecanismos de participación de los distintos actores sociales en la planificación y en el Estado mismo. El 3 de diciembre de 1951 Perón pidió por radio a toda la población y a las organizaciones de la sociedad civil, sugerencias, opiniones y necesidades “para contribuir al Segundo Plan Quinquenal”. A partir de ese momento se llevó a cabo la campaña: “Perón

quiere saber lo que su pueblo necesita”<sup>248</sup>, que acopiaría sugerencias hasta marzo del año siguiente. Sin duda, toda esa gran masa de información, si bien informe y dispersa, constituyó tanto un insumo para la formulación de la planificación y la IEE, como una herramienta de valor político. En el estudio de dicha campaña y del contenido de las colaboraciones que le llegaron al gobierno, Elena sostiene que las “expresiones (de las peticiones de los que escribían) revelan el éxito del ideal de progreso social del régimen en delinear los contornos de la política de los sectores populares argentinos, así como las expectativas levantadas por la planificación central” y que todos esperaban la solución de sus problemas para disfrutar del progreso con sentido social (2005: 100, traducción propia).

Todo el proceso de formulación del SPQ quedó en manos del Ministro de Asuntos Técnicos, Raúl Mendé. El Poder Ejecutivo mandó este proyecto de ley al Congreso el 28 de noviembre de 1952. En la primera semana de diciembre se llevaron a cabo las deliberaciones en el Congreso, aunque con la ausencia de la oposición. Finalmente, el SPQ sería convertido en Ley (N° 14.184) y comenzaría a implementarse a partir del 1 de enero de 1953.

Para entender el sentido del Plan y el reacomodamiento de funciones que se esperaba que los actores socioeconómicos cumplieran, resulta particularmente interesante analizar y extenderse sobre los discursos que apuntaron a legitimar las metas y los objetivos del Plan y la IEE. Entre el 10 y el 14 de febrero de 1953 Perón llevó a cabo un ciclo de conferencias radiales en donde informó los alcances del SPQ. Si en el anuncio del Plan Económico de 1952 había introducido la idea de que para la efectividad en su implementación se necesitaba la participación comprometida de toda la población, a partir del SPQ ello se convertiría en una política central. En este sentido, se consolida el *modus operandi* más básico que tendría la intervención estatal peronista y que apuntaba a la apropiación e involucramiento de toda la sociedad en la planificación estatal y en la IEE.

---

<sup>248</sup> AGN, SAT, Legajo 647. En los archivos del Archivo General de la Nación, Secretaría de Asuntos Técnicos, se pudieron constatar gran cantidad de cartas, pedidos y propuestas de todo el país y de todos los niveles socioeconómicos. Respecto de esta campaña, ver el artículo de Elena (2005).

Sería erróneo sucumbir a la tentación de catalogar a este tipo de mecanismos como meramente “autoritarios”, pues en realidad implicaba una operación más compleja y cuya dilucidación también ayuda a entender mejor la pauta de intervención estatal durante el peronismo. En efecto, tal como se había adelantado en el Capítulo IV de esta tesis, el esquema de colaboración-participación que la elite peronista practicaba ya desde sus comienzos en el Consejo Nacional de Posguerra, implicaba dos fases. En la primera, el Estado recavaba toda la información acerca de las demandas y preferencias de los individuos y las organizaciones. También se generaban espacios de participación, ya sea abierta, como la campaña “Perón quiere saber lo que su pueblo necesita”, o específicos a ciertas áreas, como los OCE. En una segunda fase, el Estado transformaba toda esa información, procesándola y convirtiéndola en insumos, para producir luego los resultados finales: políticas, planes, etc. Esta forma de formulación e implementación de la IEE no era otra cosa más que la dinámica concreta que asumía la “comunidad organizada”.

Para la elite peronista, la condición de posibilidad para el “éxito” de cualquier plan o política, medido en términos de efectividad, estaba directamente relacionada con el involucramiento y compromiso de toda la sociedad y/o de los actores directamente afectados. En la primera disertación radial, el 10 de febrero de 1953, luego de afirmar que la República estaba llena de leyes que nunca se cumplieron por ser desconocidas o ser antipopulares, Perón sostuvo que “cuando una ley ha de (ser cumplida), el pueblo debe estar convencido y persuadido de sus beneficios, de su eficacia y de los fundamentos que la inspiran. Si no, tratará siempre de buscar los motivos o de inventar las infinitas argucias que le permiten eludir su articulado” (Perón, [1953] 2000: 910). Ahora bien, si la efectividad de la intervención estatal implicaba la mancomunidad de objetivos entre el partido-Estado y “el pueblo”, ello también suponía la no participación del “antipueblo”. En este sentido, los “enemigos”, los “comunistas”, los “oligarcas”, el “capital imperialista”, cumplirán la función de “saboteadores” del proyecto peronista, responsables de los efectos no queridos de las políticas. Estos llenarían la figura cuya función era la

construcción de un “otro” contra el cual la elite peronista reforzaba la propia identidad, la legitimidad de la “comunidad organizada” y de la IEE y el MD.

Al mismo tiempo, el involucramiento y la participación de la sociedad en los planes oficiales permite comprender las restricciones reales bajo las que operaba la IEE, lo cual por otra parte era funcional a la legitimación (sesgada) de las decisiones tomadas. Este fue el sentido que adquirió la defensa del Plan Económico de 1952 en estas disertaciones del año 1953. Si bien este Plan había implicado muchos sacrificios y un importante ajuste, Perón subrayó en la cuarta conferencia, el 13 de febrero, que la alternativa a esto hubiera sido “el sometimiento solapado, mucho más doloroso e indigno” del empréstito internacional (Perón, [1953] 2000: 937).

Pero ahora, la legitimación de las políticas tomadas en el período de emergencia apuntaba, en nombre del pragmatismo, a la permanencia. Para ello, se apeló, nuevamente, a la idea de las “etapas”. “Hay momentos económicos que deben ser resueltos con inflación o deflación, así como hay momentos económicos que deben ser resueltos mediante el equilibrio económico” (11 de febrero, en Perón, [1953] 2000: 920). Con nueva terminología, el líder peronista explicó que el ajuste del período 1949-52 había sido parte del “equilibrio estático”. Pasada la crisis, se estaba en condiciones de recuperar la expansión, pero ya no se haría bajo los mismos términos del primer período, sino a través de un “equilibrio dinámico”, el cual legitimaba el nuevo balance de las relaciones entre industria y agro, precios y salarios, empresarios y trabajadores, oferta y demanda.

La imposibilidad de obtener “los recursos que habitualmente nos daba la producción agropecuaria” había hecho necesario el Plan de 1952 para recuperar el “equilibrio”. El mismo fue de carácter “estático” y consistió básicamente “en acomodar las cargas sin cargar más”.

“(El) equilibrio dinámico, en cambio, consiste fundamentalmente en cargar más, aumentando la riqueza y distribuyéndola lo mejor posible mediante la economía social primero y la justicia social después. El SPQ quiere precisamente desarrollarse dentro de ese concepto de equilibrio dinámico (...)” (13 de febrero, Perón, [1953] 2000: 933-934).

Pero si bien las características del nuevo tipo de crecimiento eran distintas a la del período anterior, sus pretensiones de legitimidad seguían

intactas bajo los mismos grandes parámetros: la “felicidad del pueblo”, “la grandeza de la nación”, la “independencia económica” y la “justicia social”.

Para la elite peronista la clave de la efectividad del SPQ pasaba por el modo en que éste sería implementado, y ello no suponía otra cosa más que la “comunidad organizada” en acción. “La organización integral de la comunidad es básica, absolutamente básica, para que el Segundo Plan Quinquenal sea totalmente realizado en los objetivos que competen al pueblo”, enfatizó Perón en la quinta y última disertación radial del día 14 de febrero (Perón, [1953] 2000: 943). No casualmente era éste el tema del Capítulo I, Título I: “Acción Social”, del SPQ, el cual establecía la “Organización del Pueblo” y determinaba como “Objetivo Fundamental”, “la conformación de la unidad del Pueblo Argentino sobre las bases y principios de la Constitución Nacional Peronista. A tal fin el Estado auspicia la organización integral de la comunidad nacional en sus sectores básicos: social, económico y político” (*Segundo Plan Quinquenal*, 1953: 41).

Si la organización del Estado y de las “fuerzas sociales” había sido necesaria para la etapa de la “revolución”; ahora, luego de la crisis y proyectando el “equilibrio dinámico”, se volvía imprescindible la organización del “pueblo”, y en particular de las “fuerzas económicas”. En la última conferencia radial Perón fue suficientemente claro y enfático:

“El desarrollo armónico de las organizaciones sociales, económicas y políticas crea el equilibrio necesario que posibilita: 1) La defensa de los intereses correspondientes del pueblo. 2) La acción del Estado cuya tarea se ve así facilitada por la concurrencia de un asesoramiento responsable que le permite al gobierno hacer de manera efectiva ‘lo que el pueblo quiere’. (...) El gobierno de un país ya no puede ejercerse eficientemente con el solo auxilio de los organismos estatales, y no puede tampoco realizarse mediante su propia organización político-administrativa. Requiere que participen en sus tareas de conducción las organizaciones del pueblo. (Su organización) es el único camino que nos posibilitará la total realización de nuestro Plan” (14 de febrero, Perón, [1953] 2000: 942).

En esta cita se puede ver claramente cual es la concepción que enmarcó la nueva pauta bajo la cual se aplicaría la IEE. Más allá del contenido de la política, más o menos liberal-estatista-privatista, según lo determinase el criterio pragmático en función de la coyuntura, se observa una continuidad en cuanto al *modus operandi*, en cuanto al proceso, con el que la elite peronista formulaba y aplicaba la IEE. En esta tesis se ha

conceptualizado esta pauta bajo la idea de colaboración económica. En el período que se inició a partir de 1953 se consideró necesaria una mayor presencia del capital privado en la economía, pero la forma en que la elite peronista buscó llevar a cabo esto presentaría características singulares. La “liberalización” económica sería puesta en marcha dentro de una sociedad “organizada”, no ausente de componentes corporativos. De esta manera, y sólo de esta manera, se podía asegurar el control del proceso sociopolítico, aspecto que, a partir de ahora, consistiría cada vez más en un autocontrol.

Esta concepción aportó indudables ventajas políticas al gobierno, pues a partir de ahora los resultados de la IEE serían cada vez más una responsabilidad compartida. La participación de las distintas organizaciones representativas, en especial las económicas, en el Estado y en el propio proceso del armado de la política, no sólo permitía una IEE de mayor calidad, que contase con el acuerdo de trabajadores y empresarios, sino que además ayudaría a legitimarla y, por lo tanto, a compartir sus beneficios, sus costos y también sus fracasos. De tal forma, hay una profundización de la estrategia de correr al Estado del foco de la escena sociopolítica, otorgando un mayor espacio material y simbólico a los empresarios.

Acorde con esta estrategia, se llevó a cabo una nueva modificación en la estructura estatal de la cooperación económica: la creación de la Comisión Económica Consultiva (CEC), la última y más significativa de todo el período peronista. Así, se buscó nuevamente institucionalizar la figura participativa-consultiva como forma de abordar los problemas y tejer la IEE. Por ello, el 14 de febrero, en la quinta conferencia radial Perón sostuvo: “En orden a los problemas predominantemente sociales (...) considero que las distintas medidas de carácter económico que prevemos tomar de común acuerdo con la Comisión Económica Consultiva, que representa a la central de los trabajadores y de los empresarios, han de ser la solución adecuada a los mismos” (Perón, [1953] 2000: 943).

La CEC formaría parte sustancial del andamiaje burocrático para el cumplimiento del SPQ. Así de claro quedó en el decreto de su creación n° 1.516 del 28 de enero de 1953: “es necesario disponer del asesoramiento permanente de representantes de las entidades de empresarios y de

trabajadores, tanto más si se tiene en cuenta la responsabilidad asignada a esos sectores de la economía nacional, para el cumplimiento de otros objetivos del Segundo Plan Quinquenal”.

Finalmente, en esta última conferencia radial Perón buscó fundamentar los “principios básicos” que habrían de “convertirse en realidad” a través de los planes del Estado y de las “organizaciones del pueblo”: “el desarrollo de la economía nacional se realizará mediante el equilibrio de la producción agropecuaria con la producción industrial”, equilibrio sobre el cual “se iniciará en 1953 el desenvolvimiento moderado de la industria pesada”; fomento de la expansión de la producción agraria y ganadera; estímulo a la producción industrial, dentro de lo cual prevé que “la planificación en la distribución de divisas para las necesidades industriales será realizada con el asesoramiento de la Comisión Económica Consultiva” (Perón, [1953] 2000: 943-949).

#### *IX.2.1. ¿De la participación al cogobierno?*

En este período culminó el programa de (re)organización de la sociedad con el objetivo de adecuarla a la realización del proyecto peronista. Como tantas veces se había mencionado, si los trabajadores habían sido exitosamente organizados, y se podía contar con su “colaboración sincera y efectiva”, no había sucedido lo mismo respecto de los empresarios. Una vez que ello fue alcanzado, aspecto que será tratado en el apartado IX.3, la elite peronista estuvo en condiciones de establecer los parámetros definitivos bajo los cuales los actores socioeconómicos actuarían en relación a la IEE.

Estos lineamientos fueron conceptualizados y desarrollados de una manera clara y explícita en una conferencia que la mano derecha de Perón en el área económica, Alfredo Gómez Morales, pronunció el 29 de junio de 1954 ante la primera convención de presidentes, secretarios y tesoreros que las federaciones económicas de las provincias tuvieron en la CGE. Este discurso fue una condensación contundentemente clara no sólo acerca de la consolidación de la estrategia sociopolítica en cuanto a la IEE, sino también acerca de lo que la elite peronista esperaba del actor empresario y de sus

interacciones con los trabajadores en esta nueva etapa. Por ello vale la pena extenderse sobre este documento.

En cuanto a su contenido general, el discurso titulado “La organización de las fuerzas económicas y la función de gobierno” apuntaba a lograr del actor empresario una participación cada vez más institucionalizada en las funciones de gobierno. Se partía de la idea de que las “fuerzas económicas” estaban compuestas por “Estado, Empresarios y Trabajadores”<sup>249</sup> y cada uno cumplía con una “función”. Si los trabajadores aportaban su “trabajo” y su capacidad de “consumo”; los empresarios (ahora) “constituyen el motor que pone en marcha todo aquel proceso económico” y de ellos “depende que el esfuerzo de los Trabajadores y las condiciones creadas por el Estado sean aprovechados, suplidos o desperdiciados” (*La organización de las fuerzas económicas y la función de gobierno*, p. 13). Más allá de que el discurso se pronunciaba frente a dirigentes empresarios y que dentro del gobierno Gómez Morales sostuviera posiciones más cercanas a la de los empresarios, lo cierto es que estas palabras expresan un movimiento importante dentro de la concepción doctrinaria y en el discurso público peronista, el cual apuntaba a una mayor ponderación simbólica y material de los empresarios.

Pero para este nuevo papel de los empresarios se diera de manera “armónica”, y que la racionalidad individual de los capitalistas no derivase en una lógica social centrífuga, se volvía clave su socialización económica, función que debería ser cumplida por la propia asociación profesional, la CGE. En efecto, se esperaba que el proceso de construcción de la organización empresaria produjera el mismo fenómeno que Perón había previsto en cuanto a la organización de los trabajadores en 1944.

Así, tanto la formación de la asociación como su participación en el Estado promovería una especie de ética durkheimiana que, por un lado, reforzaría los parámetros del consenso nacional-peronista, y, por otro lado, serviría para hacer que sus miembros observasen pautas de comportamiento

---

<sup>249</sup> Nótese qué lejos estaba esta afirmación de aquella que había hecho Perón en enero de 1945 en el contexto del conflicto con la UIA, en donde afirmó que las fuerzas económicas eran un “órgano” del Estado. Ver Capítulo III.2.2.

acordes a los lineamientos establecidos por la IEE peronista, por ejemplo, sancionando a empresarios especuladores y agiotistas y colaborando con las funciones de contralor y vigilancia en el tema del control de precios. La (re)socialización económica de los empresarios era fundamental, pues determinaba, como condición excluyente, la posibilidad de avanzar hacia el autogobierno, concepto central de la “comunidad organizada”.

A su vez, la construcción de un empresariado “apto” para el “proyecto nacional” se relaciona con los límites del “consenso” peronista y la necesidad de mantener la diferenciación entre un “nosotros” y un “ellos” que legitime el accionar del partido-Estado. Esto, como se ha podido observar, tendría profundas consecuencias en cuanto a la IEE. Por un lado, la elite peronista había buscado, desde la experiencia del CNP y culminando con la Constitución Nacional Peronista, definir un mínimo común denominador “nacional”: “el anhelo de que todos los argentinos hagan suyos determinados principios básicos con los cuales (...) se supone que nadie debería estar en desacuerdo” (*La organización de las fuerzas económicas...*, p. 14). Pero, por otro lado, ello implicaba, si no la persecución, por lo menos la marginación y exclusión de quienes no participaran de dicho consenso: “El Estado Justicialista no prohíbe la formación y existencia de las organizaciones que (...) persigan fines diferentes a los contenidos en la doctrina nacional, pero no puede exigírsele que, además de permitir las, las fomente y auspicie” (ídem, p. 14).

Es decir, el consenso peronista, identificado con el único consenso nacional posible, conllevaba una pauta de interacciones sociales legítimas *sólo* entre el partido-Estado peronista, los trabajadores peronistas y los empresarios peronistas. Esto significa, ni más ni menos, que en el proyecto y la doctrina peronista existían serias dificultades para lidiar con el “otro” no-peronista, el cual era visto ya sea como un obstáculo o como una amenaza directa<sup>250</sup>. Esto quedaba claro en discursos como el que Perón pronunció en el mismo Congreso de la Nación el 1º de mayo de 1954. Luego de sostener que a nivel político el país “tiene solamente dos

---

<sup>250</sup> La idea de la dificultad de la Doctrina Peronista para lidiar con el “otro” no-peronista es destacada por Buchrucker (1987).

sectores”, el “pueblo”, representados por el “peronismo”, el “justicialismo”, la “revolución”, la “acción constructiva”; y el “antipueblo”, del que forma parte el “antiperonismo”, el “antijusticialismo”, la “contrarrevolución”, la “reacción destructora”, sostuvo que

“Hoy, como siempre, desde 1943 y desde 1946, para nosotros no cuenta más que el pueblo. Los demás habitantes de la República tienen dos caminos a seguir: o se incorporan al pueblo organizado y consciente, o se hacen merecedores de nuestro desconocimiento. No podemos gobernar ni lo inorgánico ni lo anárquico. No les exigimos –entiéndase bien– que se incorporen a nuestro movimiento político. Los instamos una vez más a que se organicen en el orden social, en el orden económico, en el orden político y en el orden cultural, aceptando solidariamente los preceptos de la Constitución (...)” (Perón, [1954] 2002: 217).

De esta manera, una vez lograda la homogeneidad doctrinaria, que aseguraría “la unidad de concepción para la unidad de la acción”, se estaba en condiciones, no sólo de dejar “en libertad” a las organizaciones sociales, en especial las económicas, sino, más importante aún, de lograr su participación activa en el gobierno y en el Estado. Luego de afirmar que la labor de coordinación quedaba en “las mismas organizaciones del pueblo conducidas por el gobierno” (*La organización...*, p. 218), Gómez Morales señaló que era

“absolutamente necesario acordar la acción de las organizaciones del pueblo con la que deben cumplir concomitantemente, y según sus propias responsabilidades, los organismos de conducción y de ejecución del gobierno y del Estado. Esta norma determina implícitamente la necesidad de armonizar las estructuras orgánico funcionales del gobierno y del Estado con las estructuras orgánico funcionales del pueblo” (ídem, p. 219).

Pero no sólo se llamaba a una mayor participación de los empresarios organizados (la CGE) en el Estado, sino que se estimaba beneficioso para el mismo gobierno del país que los empresarios pasen por la función pública. En este sentido, Gómez Morales enfatizó:

“Esa interconexión que existe entre una y otra función debiera permitir el tránsito natural y frecuente del hombre de negocios a la tarea específica de gobierno. Vemos de continuo cómo funcionarios del Estado pasan a ser destacados dirigentes de empresa, pero cabe lamentar que no puedan darse muchos ejemplos del proceso inverso” (ídem, p. 23).

Una vez asegurado el mínimo común denominador del consenso peronista, se abrían las puertas para que las fuerzas económicas llevaran a cabo de manera directa funciones de gobierno. “Las organizaciones de la CGE podrían llevar a cabo ciertas tareas que actualmente realizan organismos estatales, aprovechando su experiencia y su conocimiento de las

necesidades del mercado” (ídem, p. 16). Sin embargo, ello no significaría una renuncia a la autonomía estatal, puesto que “esta participación en el proceso de creación del derecho objetivo no viola el principio fundamental de que el poder de dictar reglas unilaterales y coactivamente obligatorias pertenece de modo exclusivo al Estado” (ídem).

El jefe del equipo económico no ignoraba la tensión entre estos conceptos y los que habían buscado construir la legitimidad de la IEE en el comienzo del gobierno. Su tesis era que

“el verdadero peligro para el interés público no proviene tanto de la actuación privada como de su atomización en centros aislados de iniciativa y acción (...). El grupo orgánico de intereses privados (...), fundados en una base amplia de responsabilidades, tendrá mayor inclinación a obrar considerando los intereses permanentes del sector que representan. Por otra parte, es necesario no exagerar la tensión entre los intereses privados y el interés social” (*La organización...*, p. 17).

En relación directa con uno de los puntos más importantes que hacían a la lógica de las interacciones entre empresarios y trabajadores, Gómez Morales dedicó parte importante de su discurso a fundamentar la necesidad de “colaboración” *entre* las fuerzas económicas. En este sentido, la elite peronista se proponía acercar a los actores con el objetivo de crear y agrandar el espacio de sus coincidencias sobre el cual formular e implementar la IEE. La “educación” de los trabajadores apuntaba a que prestasen “un leal apoyo a la mayor eficiencia de la producción”; y la de los empresarios, “para que se adelanten a otorgar beneficios a su personal” y “sobre todo, educarlos para que desaparezcan de una vez para siempre los prejuicios que les han impedido considerar al Trabajador en un efectivo plano de igualdad” (ídem, p. 19).

Esta última cita es clave y pone de manifiesto lo que se ha venido sosteniendo en gran parte de esta tesis en relación al papel negativo que cumplieron las cosmovisiones y (pre)juicios acerca del “otro” en el plano de las interacciones. Al mismo tiempo, pone de relieve el aspecto simbólico que tuvo el conflicto entre empresarios y trabajadores. Por ello enfatizó que

“debe evitarse la creación de un círculo vicioso de recriminaciones entre una y otra parte y tomar decididamente la causa de consolidar relaciones obrero-patronales francas, leales y amistosas. (...) Es ya un lugar común que los obreros carguen las culpas de sus males a la explotación de los empresarios y que los empresarios atribuyan los suyos a la poca productividad de los obreros”, (ídem, p. 20).

Sin duda, Gómez Morales, que estaba al frente de toda la maquinaria estatal para la cooperación económica, sabía muy bien de lo que hablaba.

Luego de afirmar que “la organización de las fuerzas económicas y la intervención de esas organizaciones en el manejo de la cosa pública ha sido un anhelo constante del gobierno”, y de mencionar la participación del Presidente de la CGE, José Ber Gelbard, en las reuniones semanales del Gabinete Nacional, Gómez Morales citó al propio dirigente cegeísta para ponderar la participación de los empresarios “en la función de gobierno”:

“En el presente (...) afrontamos un período de fértiles posibilidades. Se nos escucha y se nos da la seguridad de seguir siendo escuchados en armonía social, actuamos en forma coordinada con los trabajadores y los organismos estatales. Nuestros representantes participan de altos cuerpos consultivos forjados a iniciativa del Presidente de la Nación, Gral. Perón (...). Pero es justo decir también, que nosotros contribuimos con el afán (...) de organizarnos al servicio de nuestros fines para servir al país en su gigantesco empeño por conservar la independencia económica” (*La organización...*, p. 23).

La cooperación económica que determinaba una cada vez mayor presencia de los empresarios en los organismos estatales contaba con un inédito nivel de institucionalización, no sólo en cuanto a la creación de espacios específicos destinados a ese fin, sino también en la cúspide misma de la estructura burocrática estatal, a través de las reuniones de gabinete, y progresivamente por medio de la participación en políticas específicas como la crediticia. Así, por ejemplo, en una conferencia pronunciada en la Confederación de la Industria el 1 de julio de 1954, el ministro de Finanzas, Miguel Revestido, describió las características de la política crediticia vigente para impulsar la producción y mencionó que se acordó con la CGE la confección de una encuesta cuya “finalidad es conocer la opinión de los productores, industriales y comerciantes con respecto al actual sistema crediticio, así como acerca de los problemas planteados por su aplicación” (*Las finanzas y la organización económica*, 1954: 11).

Pero ello no era sino el aspecto de una política más amplia que apuntaba a un mayor enraizamiento con el actor empresario, lo que redundaría en una mayor calidad externa de la IEE<sup>251</sup>:

“En resumen, el Ministerio a mi cargo orienta sus organismos técnicos hacia un atento y permanente contacto con las organizaciones económicas,

---

<sup>251</sup> En cuanto al uso de estas categorías analíticas, ver Capítulo II3.

cuyas opiniones se ponderan detenidamente antes de la resolución definitiva, cumpliéndose así con un Objetivo Especial del Segundo Plan Quinquenal, que auspicia la participación de las mismas en los estudios e investigaciones previos a la determinación de los planes crediticios periódicos” (Revestido, ídem, p. 11-12).

Es difícil no ceder a la tentación de relacionar este tipo de iniciativas, y los argumentos para legitimarla, con las que tenían lugar durante la década de 1930 y, más concretamente, con aquella del gobierno de facto de 1943 en donde el ministro de Hacienda, Jorge Santamarina, convocó la Comisión Honoraria Asesora para el Estudio de los Problemas Financieros (Capítulo V.1.). La diferencia estribaba, primero, en que, ahora, la elite peronista centraba su confianza en una participación constructiva de los empresarios en la medida en que éstos habían pasado por el tamiz del consenso peronista, que aseguraría un nivel mínimo de homogeneidad doctrinaria como base para la acción y el funcionamiento de la comunidad organizada (socialización económica). Y, segundo, el llamado peronista a una mayor participación empresaria se entroncaba en un proyecto mayor, ahora legitimado por el voto popular, que apuntaba a redefinir los contornos de lo que se consideraba una “sociedad justa”, lo cual imponía serios límites y demandaba un mayor compromiso y disciplina de todos los actores sociales.

#### *IX.2.2. La productividad como solución económica y sociopolítica*

Para la elite peronista, el logro en el mantenimiento y la consolidación del equilibrio económico y sociopolítico entre los actores empresarios y trabajadores sólo sería posible en la medida en que cada uno cumpliera adecuadamente con su “función” en una etapa caracterizada por una “constelación de problemas”<sup>252</sup> distinta a la que imperaba en 1946. Pero, según se detalló en el apartado IX.1. y IX.2., el nuevo cuadro económico y las decisiones políticas tomadas al respecto, dejaban poco margen para continuar aumentando la participación de los asalariados en el ingreso.

La elite peronista consideraba imprescindible la necesidad de comenzar a generar soluciones más estructurales a los problemas económicos. En su mensaje al Congreso el 1º de mayo de 1954, luego de señalar que la ocupación industrial había disminuido debido a la

---

<sup>252</sup> La expresión pertenece a Oszlak y O'Donnell (1976).

reactivación agropecuaria y que en poco tiempo la industria aumentaría la ocupación, Perón sostuvo que cuando se lograra “cerrar el círculo económico (...) entonces toda nuestra economía se convertirá en una gran empresa solidaria, cuyas distintas actividades irán subsanando y corrigiendo alternativamente, los hechos negativos. Esto se logrará en la República cuando la industria pesada cierre el círculo de nuestra producción (Perón, [1954] 2002: 238).

Sin duda, el logro del equilibrio entre la producción agropecuaria y la industrial, y el desarrollo de esta última, era visto como crucial. De la misma forma, había que considerar el equilibrio al interior de la propia actividad industrial, aspecto tan afanosamente perseguido a través del balance entre precios y salarios. Respecto de éstos, mencionó que “la estabilidad actual no es satisfactoria”. En este sentido, adelantó sutilmente un problema que ocuparía la agenda de la cooperación económica hasta el final del gobierno peronista.

“si no pudiesen reducirse los precios (y pueden reducirse mediante la disminución de costos por el racional ordenamiento técnico y económico o administrativo de las empresas), deberán aumentarse los salarios. Pero si todavía estos no pudiesen incrementarse –situación todavía excepcional entre nosotros– la única solución estaría en la cooperación del capital y del trabajo, para lograr una mayor productividad de las empresas” (Perón, [1954] 2002: 239).

A partir de ahora, la condición para que los trabajadores aumentasen su nivel de vida dependería de un aumento en la productividad. La discusión ya no pasaría por aumentar la participación asalariada en el ingreso, sino cómo hacer que el aumento del ingreso nacional beneficie *además* a los trabajadores. Los desafíos sociopolíticos de este derrotero no eran menores, pues exigía cortar con la lógica de las “recriminaciones” que había señalado Gómez Morales; es decir, implicaba lograr que los actores se guiasen por criterios de acción no relativos, sino absolutos: mejorar la propia condición de subsistencia sin importar “cuánto gana el patrón”. En una palabra, ya no debería importar lo que luego, desde el paradigma económico marxista, dio en llamarse la “tasa de explotación” del trabajo (o “plusvalía”), sino el mejoramiento continuo de las condiciones de vida de la población. Es esta la problemática que se condensa en la cuestión de la “productividad”.

A este fin se orientó de manera preponderante la elite peronista. Ello puede verse claramente en el “Plan de Acción sobre el Equilibrio de la Economía Nacional”, el cual data de octubre de 1954, fecha en la que habían concluido la mayoría de las renegociaciones de los convenios colectivos<sup>253</sup>. En el Plan, se proponían medidas de corto plazo a fin de continuar con la estabilización de las variables económicas. En una publicación oficial para la difusión del mismo, se divulgaba cuál era la colaboración de los distintos sectores que el gobierno esperaba para su cumplimiento. Así, establecía que si bien “el Estado es un factor fundamental en el mantenimiento de este equilibrio (...) el éxito no depende únicamente de él; es necesaria la acción coordinada de las fuerzas organizadas del Pueblo bajo la superior conducción de aquél”. Interesa destacar en especial el punto IV, “colaboración del obrero en todos los sectores de la productividad”, donde se señaló que

“de este sector surgió la iniciativa de llevar a cabo, juntamente con las fuerzas del capital, el Congreso de la Productividad y Bienestar Social. Con este Congreso se persigue coordinar la acción de las fuerzas económicas con las del trabajo, para sentar las bases que sirvan de solución permanente a ciertos aspectos de la economía y propender, a la vez, al acrecentamiento y consolidación del bienestar social de nuestro Pueblo” (*Puntos de vista del gobierno y Estado Nacional...*, 1954, p. 12).

De forma más clara, lo que la elite peronista esperaba de la aplicación de este Plan quedó expresada en una conferencia que Perón dio en el Salón Blanco de la Casa de gobierno el 1 de octubre de 1954. El desafío era cómo lograr *ese* equilibrio económico y sociopolítico sin resentir las bases populares de apoyo. En un tono por demás coloquial, el jefe justicialista apuntó a lograr la “colaboración” de todos con las nuevas medidas y a legitimar la estabilidad alcanzada. Así, se pedía la colaboración activa de la sociedad en nombre de un equilibrio que

“nos permita seguir desarrollando nuestra economía sin sobresaltos, en la que cada ciudadano tendrá los medios necesarios para subsistir bien y para labrarse un porvenir a través de su trabajo y de su producción. Eso es cuanto el Estado ordenadamente puede asegurar a los ciudadanos argentinos (...). Nuestro objetivo es ese: mantener el equilibrio y no romperlo ni en un sentido ni en otro, porque las curvas económicas actuales se manifiestan como las más convenientes a nuestro equilibrio” (Perón, [1954] 2002: 427).

---

<sup>253</sup> Como se sabe, en marzo de ese año había vencido la “tregua” de precios y salarios acordada dos años antes, por lo que comenzaron las pujas en torno a la actualización de los convenios. Este aspecto será tratado con detalle en los apartados siguientes.

El líder peronista intentaba limitar a toda costa la posibilidad de una nueva carrera entre salarios y precios. Lo significativo era la forma en que buscaba lograrlo: a través de la colaboración comprometida de todos los sectores. El riesgo estaba claro: “cualquier desequilibrio provocado por una de las partes o por las tres partes –el Estado a través de presupuestos inflados, los empresarios sobre precios recargados o los obreros sobre salarios incontrolados– sería perjudicial para todos (...)” (ídem, p. 428).

En este discurso el jefe de la elite peronista se esforzó por persuadir acerca de la necesidad de que cada uno, desde su lugar, aporte su colaboración activa para mantener el equilibrio. Pero había un factor que era necesario tener en cuenta “por sobre todos los demás”. Tras sostener que se había logrado organizar la economía y que ésta ahora podía ser planificada, sostuvo lo que sería la clave de aquella etapa:

“Ahora nos queda solamente el llevarla adelante estableciendo el objetivo fundamental que nos permitirá alcanzar todos los otros objetivos subsidiarios (...). Quiero hacer resaltar claramente esto porque constituye – puede decirse– la estrella polar que debe guiarnos en todas las concepciones económicas y en todas las soluciones también económicas. Me refiero a la productividad. Organizada la economía y planificada la acción, nosotros podremos mejorar el estado de nuestras empresas y el estándar de vida de nuestro pueblo solamente produciendo más. Produciendo más bajaremos, los costos y los precios, y el poder adquisitivo de cada uno aumentará. (...) Si producimos más, aquí no habrá ningún problema, y la economía y las finanzas argentinas estarán aseguradas en la forma más imperturbable. Si no producimos más, es inútil que tengamos ambiciones de ganar más y de estar mejor. Ese es un dilema de hierro en el que nuestra economía está encerrada. La economía que yo puedo darles, señores, es una economía organizada y conducida equilibradamente. Lo demás debe hacerlo el pueblo, los empresarios, los obreros y los consumidores” (ídem, p. 432).

Como se puede observar, la elite peronista apuntaba todo su poder persuasivo a disuadir al actor obrero de que orientase su acción a presionar por una mayor participación dentro del ingreso. Dadas las características y la fase del modo de desarrollo vigente, se consideraba contraproducente para la estabilidad económica y el equilibrio sociopolítico, introducir nuevas alteraciones en el esquema distributivo del ingreso nacional.

Si nos hemos extendido en estas líneas para profundizar este dilema en el que se encontraba el modo de desarrollo es precisamente para enfatizar que el problema, al menos para la elite peronista, no se definía enteramente por un conflicto de clase entre obreros y capitalistas en torno a su

participación en el ingreso; sino que era visto como un problema mayor relacionado con las condiciones de posibilidad que hacían a la viabilidad de un modelo de desarrollo industrial con distribución progresiva del ingreso y alta participación política y social de los trabajadores. Toda la acción política de la elite peronista se orientará a la necesidad de legitimar y defender dicho modelo, el cual, por otra parte, pretendía hegemonizar a nivel político.

En función de aquel objetivo mayor, la elite peronista buscó legitimar la función que cada sector de la comunidad organizada estaba destinado a cumplir. Primero, la “colaboración del empresario”, demandaba de él la racionalización y organización eficiente de la empresa y la adopción de la técnica moderna. Segundo, la “colaboración del obrero”, quien “deberá esforzarse por aumentar su productividad”. Tercero, la “colaboración de los consumidores”, que deberán negarse a “pagar mayores precios que los que correspondan” y evitar “los despilfarros”. Cuarto, la “colaboración de los propietarios rurales”, que se “esmerarán en explotar eficientemente sus campos”. Y, quinto, la “acción del Estado”, que proseguirá con su “política de equilibrio presupuestario” y propugnará el cumplimiento de las medidas necesarias para la consolidación y el mantenimiento del crecimiento con equilibrio (Perón, [1954] 2002: 437).

### **IX.3. La ponderación de la participación empresaria**

En las interacciones con los empresarios se observa en la elite peronista la continuidad y profundización de una estrategia doble. Por un lado, se amplió la participación privada en la economía, y por otro lado se terminó de institucionalizar el lugar del empresariado en el Estado. Durante la coyuntura crítica de 1949-1952 se había padecido la falta de una organización empresaria con la que se pudiera acordar y comprometer al sector privado en las políticas de estabilización. Una vez pasada la crisis, se procuraría establecer un esquema sociopolítico y económico que permitiese el despliegue de interacciones positivas entre los actores más allá de la coyuntura. La consecución de objetivos de más largo plazo, que configurarían la nueva etapa del modelo de desarrollo ISI, implicaba al mismo tiempo la consolidación de una fórmula de gobernabilidad más o

menos definitiva basada en la construcción de un espacio de coincidencia de intereses que legitimaran la IEE y sus nuevos objetivos de desarrollo.

Hacia fines de 1952 el gobierno ya podía contar con la CGE, aunque su constitución definitiva se daría recién al año siguiente. A fines del peor año económico de todo el período peronista, el 16 de diciembre de 1952, Perón felicitó a los miembros de la CGE por la nueva organización y les aseguró que siempre serían consultados. Además, afirmó que si el PPQ absorbió el 50% del ahorro nacional, el SPQ llegaría al 33%, y que su objetivo era disminuirlo aún más, “para dar lugar a que del conjunto del ahorro nacional la actividad privada pueda llegar a disponer del 80%”. Confirmando la estrategia de sacar al Estado del centro de la escena sociopolítica y económica, sostuvo al finalizar la reunión: “Hemos de trabajar con ustedes en absoluta colaboración. No tomaremos ninguna medida sin consultar antes a su organización; si nos equivocamos, seremos culpables todos y no solamente yo” (Perón, [1952] 1997: 416).

1953 fue el año en el que según la visión oficial se ganó, de la mano del pueblo, “la batalla” contra los precios<sup>254</sup>. Los miembros de la elite peronista no se cansaban de mencionar en toda oportunidad que, mientras la inflación arreciaba en el resto del mundo, en el país fue dominada gracias al enorme compromiso y solidaridad de toda la sociedad consustanciada con su líder. Más allá de esto, el gobierno apuntaba a lograr una solución permanente al problema. Pero para ello, se precisaba de una organización empresaria “verdaderamente representativa” del conjunto del capital nacional, tal como se venía insistiendo desde 1945<sup>255</sup>.

El proceso de conformación y constitución de autoridades de la CGE se extendió desde fines de 1951 hasta mediados de 1953, lo cual es una muestra más de que la entidad no era enteramente obra de la elite peronista. En el medio había tenido lugar una fuerte disputa entre los pequeños y medianos empresarios del interior, organizados en la CAPIC y comandados por Gelbard, y los porteños, nucleados en la CEA<sup>256</sup>. El 16 de agosto de

---

<sup>254</sup> El problema de la inflación y “la batalla de los precios” fue objeto de acción específica de la Comisión Económica Consultiva y será tratado en profundidad en el Capítulo X.

<sup>255</sup> Ver Capítulo III.2.2.

<sup>256</sup> Respecto de esta disputa, véase Brennan (1997 y 2002) y Cúneo ([1967] 1984).

1953 se realizó la asamblea constituyente y se eligió a José Ber Gelbard como presidente. A fines de agosto un decreto terminó de diluir definitivamente la UIA. El 23 de septiembre se conformó la cúpula de la CGE, la cual duraría hasta 1955 y que estuvo conformada por muchos de los personajes que ya venían desempeñando funciones en los OCE<sup>257</sup>.

Al tiempo, el Poder Ejecutivo remitió la Ley 14.295 de asociaciones profesionales de empleadores que, de la misma forma que con la CGT, establecía la existencia de una organización patronal por sector industrial para que pudiese negociar con los trabajadores (Brennan, 2002: 427). Los ex miembros de la UIA, la SRA y la Bolsa pasaron a formar parte de la CGE. Finalmente se había conformado una entidad representativa del capital, tal como venía bregando Perón desde hacía años.

En sus estudios, Brennan (1997, 2002 y 2009) mostró que la CGE fue la expresión corporativa de los pequeños y medianos empresarios del interior (“bolicheros”) que, enfrentados a la hegemonía de los empresarios porteños y al liberalismo económico, canalizaron el apoyo del “capitalismo nacional” al gobierno peronista. Además, este autor subraya la alta afinidad ideológica que hubo entre la CGE y la elite peronista, lo que facilitó el establecimiento de vínculos orgánicos entre el Estado y las empresas. Brennan llama la atención sobre la ponderación que recibió la CEC entre los empresarios: “a juzgar por los debates internos que suscitó en la CGE (la CEC) era muy bien recibida” (2002: 427)<sup>258</sup>. Por último, se señala que una

---

<sup>257</sup> La CGE quedó conformada por: José Ber Gelbard (presidente), Agustín Seghezzeo (vicepresidente primero), Francisco Muro de Nadal (vicepresidente segundo), José Gregorio Elordy (secretario), Héctor Tortosa (prosecretario, empresario maderero pro peronista), Juan Martínez Centeno (tesorero), Oscar Blake (protesorero, amigo de Gelbard y miembro de la CEC), Camilo J. Matta, Alberto Mercier, Luis Pincolini, Aquiles Merlini, Francisco Lucero, Carlos Carlimi, Roberto Aragone y Víctor Manuella (vocales), Camilo O. Matta, Carlos Calrco, Juan S. Tártara, Eduardo Azaretto, Juan Sánchez Toranzo y J. Leonardo (vocales suplentes), José Lázaro Repetto, Juan del Río y Luis O. Rizzo (revisores de cuentas), (en Cúneo [1967] 1984: 185). La jefatura de las confederaciones quedó así: Confederación General de la Producción, fue presidida por José Tomás Sojo (liberal católico proveniente de la SRA), Confederación General de la Industria, presidida por Eduardo Verardo y su vicepresidencia a cargo de Erenesto Dacharry (conservador pero amigo de Gelbard), la presidencia de la Confederación General del Comercio quedó a cargo de Raúl Miserendino (Seoane, 2009: 82).

<sup>258</sup> Seoane (2009: 83) también sostiene que hacia fines de 1953 la CGE ya participaba en múltiples espacios estatales y contaba con miembros que actuaban como asesores de jueces de la justicia del Trabajo en comisiones de arbitraje, representando a la patronal en las Cajas de Previsión, como directores del Banco Central y del Banco Nación, como representantes técnicos en el Censo Nacional de Minería, Industria y Comercio.

dificultad insalvable que padeció la nueva central empresaria fue la de poder representar y dar cauce a un conjunto de intereses heterogéneos y contradictorios, particularmente en el área industrial, en el seno de la Confederación Industrial, lo cual se explica en última instancia por las grandes diferencias estructurales a nivel interregional dentro del país, que conllevaba la existencia de intereses contradictorios, difíciles de expresar y representar por una misma central empresaria.

De cualquier manera, la conformación de la CGE cumplió una importante función para el empresariado desde que logró tanto introducir en el discurso público la voz empresaria, sus preferencias e intereses, como articular sus demandas frente al Estado. En la segunda mitad de la década de 1950 la agenda empresaria consistía en: 1) la reposición del crédito barato, que venía recortándose desde fines de 1948 y que se juzgaba imprescindible para afrontar los costos de producción (en especial los laborales); 2) renovación de maquinarias, equipos y repuestos, algo que estaba relacionado con el punto anterior y con la disponibilidad de divisas; 3) la disponibilidad de materia prima, cuya escasez generaba fuertes trastornos en el proceso de producción; 4) introducir modificaciones en las relaciones laborales, para lo cual exigían una revisión de algunos aspectos de los convenios laborales y el rol de las comisiones internas; 5) reducir la participación del Estado en la economía, al cual acusaban de “competencia desleal”; 6) resolver algunos de los problemas más acuciantes de las economías regionales, en especial el tema del transporte, que en algunos casos directamente imposibilitaba el desarrollo de ciertas actividades.

La importancia crucial que tenía para la elite peronista el poder contar con una asociación empresaria capaz de actuar como instrumento para el gobierno de la economía, quedó demostrada en la reunión que tuvo lugar el 1 de diciembre de 1953 con los delegados de la CGE. Allí, Perón reiteró enfáticamente la intención de incorporar a las fuerzas económicas como uno de los tres pilares de la comunidad organizada. Ese mismo día, se había firmado el decreto 23.377, que otorgaba la personería jurídica a la CGE.

En primer lugar, el objetivo inmediato de Perón fue el de lograr el compromiso de los empresarios con el mantenimiento de los precios. En un

tono coloquial, de “amigos”, expuso lo acontecido entre 1952 y 1953, entre las actividades de la Comisión Nacional de Precios y Salarios y el establecimiento de la CEC y la “batalla” de los precios de abril de 1953<sup>259</sup>. Mencionó que el costo de vida había subido en 1952 un 15%, la alimentación un 23% y la indumentaria un 7%. Luego, que en febrero de 1953 el abastecimiento en productos de alimentación cayó un 18%, la indumentaria aumentó, “inconsultamente”, un 5% entre enero y diciembre de 1953, lo que arrojaría un aumento total del 13%.

“Yo lo señalo a la consideración de ustedes para que se sirvan tener a bien estudiar este punto y tomar las medidas necesarias para que se introduzca la condigna reacción y las soluciones vengan, porque si no esto va a tener una influencia mucho más desfavorable: por el aumento del costo de la vida, la comisión encargada de realizar esos estudios va a aconsejar un aumento de salarios” (Perón, [1953] 2000: 863).

En la coyuntura de escalada inflacionaria no sólo se resentían las bases de apoyo político del gobierno sino que se desataba una lógica que ponía en riesgo la estabilidad del modelo económico: “no sigamos un tren donde los sectores luchan por un favorecimiento parcial, que al final va a resultar contraproducente para todos” (ídem, p. 863). Especial “colaboración” se pedía al sector textil, que amasó “las más grandes fortunas” y que estaba “presionando” los precios “injustificadamente”<sup>260</sup>.

“es lógico que si para mantener el equilibrio les pedimos un pequeño sacrificio a los hombres que han sido favorecidos por la fortuna (...); estamos pidiendo comprensión y colaboración, buenamente, para que resolvamos un problema que, de lo contrario, se nos puede traducir en un descontento popular que nos llevaría a tomar medidas desagradables, como sería la congelación de precios, comprar en los mercados extranjeros más baratos aquello que nosotros estamos fabricando y vendiendo más caro. Yo estoy de acuerdo con que el pueblo se sacrifique para consolidar una industria inicialmente más cara y ponerla en una situación próspera en el país. Pero en lo que no estoy de acuerdo es en que se establezca una mala calidad y altos precios permanentemente. (...) Pongámonos de acuerdo; resolvamos el problema para que no me venga después de allí de rebote, la obligación de tener que tomar medidas de gobierno que me son antipáticas. Esas medidas son cada vez más antipáticas, desde el momento que podemos reemplazarlas por la comprensión y la inteligente colaboración de todas las partes que forman el proceso argentino” (ídem, p. 864).

En esta cita se puede ver claramente el esfuerzo por construir un espacio de coincidencia para la articulación de los intereses del capital y del trabajo y la intención de defender una industria que sea reflejo de dicha

---

<sup>259</sup> Ver Capítulo X.1.

<sup>260</sup> En relación al conflicto con el sector textil ver el interesantísimo artículo de Mainwaring (1986).

convergencia, de *ese* “equilibrio”. Por otro lado, más allá del carácter pluriclasista que pudiere haber en este tipo de estrategia política, lo que interesa destacar es que ello era visto como la condición de posibilidad para establecer un modelo de desarrollo industrial con participación popular ampliada y sociopolíticamente viable. No casualmente, en este y en otros discursos, Perón se encargó de dejar en claro que la CGE representaba mucho más que un espacio de representación para los capitalistas; constituía además una pata básica y fundamental dentro de un proyecto mayor de sociedad, el de la “comunidad organizada”.

Pero para lograr el compromiso patronal con la “comunidad organizada” en general y con el equilibrio de precios en particular, no se apelaba exclusivamente al disciplinamiento o la “lealtad justicialista”; sino que, esta vez, se aplicarían también incentivos positivos, dando lugar a uno de los objetivos mayores y de más larga data de los empresarios: su participación efectiva en el Estado.

Paradójicamente, en esta misma reunión del 1 de diciembre de 1953, Perón apeló a unos de los criterios con los que las autoridades de la década de 1930 habían legitimado la intervención de los privados en el Estado:

“siempre desde el gobierno, aun escuchando a los técnicos, pensamos que las decisiones deben estar en manos del que conjuga el conjunto del problema. Los técnicos, en general, por la naturaleza de su acción, se inclinan siempre a dar un coeficiente mayor en la consideración de los problemas al factor que se conjuga y que ellos realizan. (...) buscamos un perfecto equilibrio (...) que a través de la comprensión de los hombres que intervienen en el propio problema es posible realizar” (Perón, [1953] 2000: 857).

De forma similar a la “década infame”, se esperaba que la participación de los empresarios en el Estado lograra una mayor efectividad en la IEE. En la primera convención convocada por la CGE, el 2 de julio de 1954 Perón expuso claramente la idea de evolucionar hacia el cogobierno, hacia la responsabilidad compartida por todos los actores en relación a la IEE:

“Lo que yo quiero es que ustedes se organicen y obliguen a todos los estamentos estatales y gubernamentales para que se cumplan en la realidad estas ideas que acordamos entre nosotros. Eso lo vamos a obtener solamente si al construir yo la organización estatal y gubernamental, y al construir ustedes sus organizaciones económicas, lo hacemos ya en grado de que a cada escalón del de ustedes corresponda uno de los nuestros (...). Yo he agregado a las obligaciones ministeriales de orden general, por

primera vez en la historia argentina, la conexión, coordinación y funcionamiento permanente en coordinación y colaboración con las organizaciones populares. Eso llevará a lo que yo considero el gobierno verdaderamente representativo. Lo que yo deseo es asegurar las formas para que en la propia organización del Estado (...) estén real y fehacientemente representadas todas las actividades del país (...)” (Perón, [1954] 2002: 293).

Para esta fecha, ya estaba claro que la elite peronista venía asumiendo como propio el discurso de los sectores empresariales. Aunque, según se afirmaba, ahora no existían los riesgos que para el bien común tenían las consecuencias deletéreas del interés privado, pues en la “comunidad organizada” la racionalidad individual de los empresarios no suponía amenazas a la racionalidad colectiva. Con este giro discursivo, se buscaba legitimar la apertura del Estado y de la economía hacia el capital nacional. Luego de afirmar que la nueva Constitución “establece la posibilidad de que se pueda ir desde un sistema totalmente estatal a un sistema total y absolutamente privado”, tentó a los empresarios adelantándoles los planes para aumentar considerablemente su participación en la economía:

“El Estado tiene en la actualidad un sinnúmero de empresas que, en cualquier momento, pueden ser entregadas a las empresas privadas (...). Por eso, es menester que si al final, ustedes, los empresarios privados de la República Argentina son los que van a recibir todo eso para su administración y funcionamiento estén desde ahora conectados al Estado, para que en el momento oportuno puedan mirar con sus propios ojos cuál es el desenvolvimiento y la marcha de esas empresas (...). Felizmente, estamos ya preparando el pasaje de una organización estatal a una organización privada. El Estado argentino, dentro de nuestro concepto, se sentirá muy feliz el día en que no tenga una sola empresa comercial, industrial o de la producción en su poder (...)” (ídem, p. 295).

Como se puede observar, para la elite peronista la efectividad de la IEE en el nuevo contexto económico estaba estrechamente relacionada con el aumento cuantitativo y cualitativo de la participación privada en la economía nacional y dentro del Estado mismo. Hacia fines de 1954 se observa una profundización en la estrategia por “consolidar el equilibrio” a través de una mayor participación empresaria en el Estado.

En una conferencia en la Confederación General de la Industria el 1 de diciembre de 1954, Perón mencionó todas las áreas que se abrían dentro del Estado para la participación privada. En cuanto al nivel de protección, señaló: “Nosotros haremos el proteccionismo que la CGE nos aconseje” (Perón, [1954] 2002: 615). En cuanto al sensible problema de las divisas

sostuvo: “también queremos que sea la CGE la que distribuya las divisas para reequipamiento, de acuerdo a las necesidades”. Además, se esperaba que la CGE asumiera “la responsabilidad de las decisiones gubernamentales (...); nuestro interés no está solamente en recibir esa colaboración, sino en complicarlos a todos ustedes con nosotros, así cuando protestamos, protestaremos todos” (ídem, p. 616).

Al mismo tiempo, se satisfacía un anhelo de larga data del empresariado del interior en un tema crucial como el crédito: “queremos ir creando, con participación de la CGE, los consejos regionales, como un paso para crear los directorios regionales, en forma de que el crédito también sea administrado de acuerdo con esa necesidad (...). En esa distribución debe intervenir la CGE, y así después nos echaremos mutuamente la culpa” (ídem).

Por último, el jefe de la elite peronista apuntó a uno de los temas más sensibles para los empresarios: la disciplina en los lugares de trabajo. En lugar de negar el problema, como en el período 1946-1948, señaló que “estamos empeñados en alcanzar una justa convivencia en las relaciones humanas del trabajo” y destacó “la buena voluntad con que vamos contando en los sectores sindicales”. Los problemas suscitados a nivel laboral se debían, en todo caso, a “factores externos”: “si no existieran esos grupitos de comunistas que son los que meten bochinche, probablemente este sería un momento excelente, magnífico, de absoluta salud para las relaciones humanas entre empresarios y trabajadores” (ídem, p. 617).

Desde el punto de vista de los empresarios, la forma que habían tomado las relaciones laborales bajo el peronismo constituía un verdadero “problema” y era uno de los primeros puntos de su agenda frente al Estado. Esto quedó demostrado en dos eventos de importancia: el Congreso General de la Industria (CGI) de 1953 y el Primer Congreso de Organización y Relaciones del Trabajo (CORT) de 1954.

A través de estos eventos la CGE avanzó en la consolidación de su propia organización como representante del empresariado nacional a la vez que pudo hacer escuchar su voz tanto en el discurso público como frente al

gobierno y al movimiento obrero organizado. Precisamente, a partir de la definitiva conformación de la central empresaria se observaría en la elite peronista un discurso más convergente con las demandas de los intereses privados. Por ejemplo, en el CGI, realizado entre el 18 y el 25 de mayo de 1953, los empresarios reiteraron algunos de los reclamos más persistentes en relación al Estado, pidiendo que éste no sólo no se involucre en forma directa en la actividad privada, calificándola de “competencia desleal”, sino que se retire de las ya emprendidas, es decir, que privatice las empresas estatales. La CGE articuló sus demandas concentrándolas en un punto: el pedido de que se cumpliera el SPQ, el cual venían difundiendo desde febrero de 1953. La amplia legitimidad que tenía la IEE entre los empresarios (de la CGE al menos) estaba tan clara como el temor de que la misma no pudiese cumplir con los objetivos estipulados.

Pero estos dos Congresos son especialmente relevantes en tanto que representaron las primeras acciones colectivas del empresariado nacional para intervenir en el debate público y legitimar las posturas empresarias que no habían podido ser resueltas a través de las negociaciones directas con los trabajadores en el marco de los OCE existentes. Por otro lado, a través de estas dos iniciativas se puede observar la forma en que operó el actor empresario para lograr sus objetivos y preferencias.

En las discusiones de la Comisión Nacional de Precios y Salarios acerca de los problemas económicos del modelo de desarrollo, los empresarios habían tratado en vano de legitimar una visión que ponía el peso de la explicación de los problemas en el plano de la producción. La solución de fondo a fin de consolidar y mantener el equilibrio entre precios y salarios pasaba por un aumento sensible en la producción, lo cual remitía directamente a la cuestión de la productividad. En este punto, tal como se puede ver en estos Congresos, los empresarios hicieron varias propuestas, entre las que cabe destacar dos.

Primero, en relación a los mismos empresarios, la necesidad de introducir profundas modificaciones en el tipo de gestión y organización empresaria. Gelbard insistía desde hacía tiempo en la superación de criterios tradicionales de gestión, el paternalismo y la poca predisposición a la

eficiencia técnica. En cambio, proponía incorporar criterios científicos y modernos de gestión y de organización del ciclo productivo.

Segundo, en cuanto al factor trabajo, se estipulaba la necesidad de generar cambios en las relaciones laborales y en especial en el comportamiento de los obreros en las fábricas. Aunque no fuera planteado en estos términos, los empresarios consideraban que si bien la legislación social peronista era legítima, la misma había sido objeto de abuso por parte de los trabajadores y que ello estaba en la base misma del problema de la productividad y del aumento de los costos de producción, lo cual a su vez afectaba fuertemente las ganancias y obligaba a trasladarlo a los precios, generando una fuerte inflación. De ahí que en las propuestas patronales se pueda notar un esfuerzo permanente por establecer normas precisas que delimitasen lo que era legítimo en la legislación social peronista y lo que constituía un abuso por parte de los trabajadores<sup>261</sup>.

Estos dos aspectos fueron precisados por Gelbard en los siguientes términos:

“Estamos promoviendo una renovación general entre los empresarios, destinada a difundir los modernos conceptos de organización de las empresas y los métodos de las buenas relaciones humanas, y nos alienta la certidumbre de dar un primer paso hacia otras realizaciones que vendrán con el tiempo. Partimos del concepto de que la productividad no es método científico aplicado a la explotación del prójimo, sino el concepto científico aplicado a las mejores relaciones humanas, al mejor y mayor rendimiento de la producción, cuidando el menor desgaste físico y mental del hombre. Así, racionalizando maquinarias y tareas, se posibilita la obtención de buenos salarios y sueldo, y una utilidad equitativa para el esfuerzo creador de cada empresario en su responsabilidad de dirección y planeamiento” (CORT, en Cúneo ([1967] 1984, tomo II: 185-186).

---

<sup>261</sup> Así, por ejemplo, en una de las resoluciones del Congreso General de la Industria se declaró la necesidad de “auspiciar la revisión y codificación de la legislación del trabajo y convenios existentes, a fin de dejar asentadas sobre bases sólidas las legítimas conquistas sociales, y a su vez, eliminar todas las disposiciones que, sin representar una protección del obrero o de sus legítimos derechos, se hayan revelado en la práctica como obstáculos para el aumento de la producción o la racionalización del trabajo” (CGI: 7, en Bitrán, 1994: 65). De la misma manera, se articularon las siguientes propuestas que apuntaban a generar cambios concretos en unas relaciones laborales que eran consideradas “desequilibradas”: 1) incremento del rendimiento de la jornada laboral, 2) evitar el uso abusivo de los beneficios sociales, 3) establecer un nivel de rendimiento mínimo, 4) incorporar premios en proporción al rendimiento, 5) reglamentar las indemnizaciones y el preaviso de las ausencias por enfermedades. La postura empresarial se puede resumir en la conveniencia que el Congreso otorgó a la “aplicación de métodos modernos de intensificación del trabajo” (CGI: 3-5, en Bitrán, 1994: 64).

Para estos fines, era especialmente importante actuar por medio del consenso, y no de la coerción, no solo para que esto no fuese percibido como una ofensiva empresaria contra la legislación social justicialista, sino además porque los dirigentes de la CGE estaban convencidos de que sólo a través de un involucramiento comprometido de la CGT se podría lograr que los trabajadores asumieran *en la práctica diaria* una mayor predisposición a aumentar los índices de productividad. Por esto mismo se puede entender que no fue una “concesión” o un llamado vacío el pedido a la CGT para que ésta colabore y participe activamente en el logro de estos objetivos. Además de solicitar a la central obrera una “función educadora”, para generar un “clima psicológico” propicio al “cambio”, se le pidió directamente que apoye “toda medida que tienda a elevar la producción *per cápita* y combatir todo intento de limitarla, detenerla o reducirla” (en Bitrán, 1994: 71).

La pretensión de legitimar la introducción de cambios en las relaciones laborales se formuló en términos de una preocupación acerca de la “salud” de la economía nacional. En este sentido, se intentaba introducir en el discurso público el diagnóstico de que el principal problema era la “pérdida de rendimiento en la mano de obra”. Así, mostraban que, según sus propios cálculos, entre 1943 y 1953 la producción nacional *per cápita* disminuyó un 10% ante un “menor número de horas trabajadas por período calendario” y “cierta menor productividad causada por la disminución del ritmo de trabajo” (en Bitrán, 1994: 70). Los principales aspectos sobre los que se proponía trabajar para resolver este problema versaban sobre: los convenios colectivos de trabajo, las propias organizaciones gremiales y en especial las comisiones internas. Esto confirma que para los empresarios, uno de los principales obstáculos para resolver el problema de la producción estaba en el propio comportamiento obrero en las fábricas y en los dispositivos legales que daban lugar y permitían esos “abusos”.

#### **IX.4. Conflictos en el campo laboral**

Si en el período 1949-1952 la elite peronista buscó establecer y legitimar un nuevo “equilibrio” sociopolítico y económico entre los actores sociales, a partir de 1953 se llevarían a cabo esfuerzos para consolidarlo. A partir de la formulación del SPQ quedaron determinadas las nuevas metas

económicas y se procuró definir claramente los márgenes de acción de los actores en el marco de la comunidad organizada, deslegitimando cualquier iniciativa que atentara contra el “equilibrio” logrado. En este sentido, el período que se abrió en 1953, en el contexto de una mayor regimentación de la sociedad por parte del Estado peronista, estuvo signado por una fuerte intolerancia a que los actores socioeconómicos se saliesen del libreto oficial. Teniendo en cuenta que la nueva etapa del modelo de desarrollo requería de una mayor participación económica del sector privado, y que a su vez ello implicaba un “mayor peso” del empresariado en la coalición sociopolítica dominante<sup>262</sup>, el rol de la clase obrera debería ser francamente más modesto que en todo el período previo.

A partir de 1953, la clase obrera debía aceptar tanto los límites en cuanto a su participación en el ingreso nacional como la forma desconflictualizada en la expresión de sus demandas. Perón mismo se venía encargando de dejar en claro que no se pretendía ir más allá del logro de un nivel de vida “digno”. Sin embargo, una vez pasado lo peor de la crisis la elite peronista se vio enfrentada a serios desafíos para lograr que los trabajadores se ciñesen a este libreto. En efecto, el incipiente proceso de reactivación económica que se verificó en 1953 estimuló las expectativas de los trabajadores y se desataron fuertes pujas, tanto para recuperar posiciones “perdidas” como para lograr nuevos avances en la participación económica.

Si bien durante la crisis económica la elite peronista medianamente morigerar los reclamos laborales, evitando una puja salarial que atizara la inflación, ello tuvo consecuencias al interior del movimiento sindical. En la medida que la CGT actuó cada vez más claramente como un representante del gobierno frente a los trabajadores (y no como un representante de los trabajadores frente al gobierno), se consolidó como el brazo sindical del partido-Estado y la dirigencia sindical en gran medida pagó el precio de un alto desgaste, quedando deslegitimada frente a sus representados. Así, por ejemplo, las funciones gremiales fueron desdibujándose en favor de las actividades políticas y de disciplinamiento de los trabajadores. Doyon

---

<sup>262</sup> En rigor, podría decirse que fue recién a partir de este período que la elite peronista buscó en la práctica incorporar a los empresarios dentro de la coalición de gobierno, de la “comunidad organizada”, del partido-Estado.

(2006: 375) confirma que las actas de los sindicatos metalúrgicos, de la construcción, electricistas y ferroviarios mencionaban con mayor frecuencia incidentes en los lugares de trabajo y críticas a los funcionarios sindicales, quienes eran acusados de desoír las violaciones de los contratos de trabajo, en especial en las pequeñas y medianas empresas.

La situación fue aprovechada por facciones rivales dentro del movimiento, quienes fueron asumiendo, con el beneplácito oficial, la conducción de los sindicatos. En octubre de 1952, luego de que el secretario General, José Espejo, fuese abucheado por la multitud en el acto del “Día de la Lealtad”, y que perdiese el principal apoyo dentro del gobierno luego de la muerte de Eva Perón, la CGT renovó su dirigencia. Así Eduardo Vuletich, un ignoto sindicalista de la Federación Argentina de Trabajadores de Farmacia, asumió la conducción. Con ello, se produjo el ascenso de los sindicatos menores en el liderazgo de la central obrera<sup>263</sup>. De esa manera, los líderes obreros funcionaron como los fusibles de recambio que lograron descomprimir el descontento en las bases a la vez que mantener intacta la legitimidad del propio gobierno frente a los trabajadores. Los nuevos dirigentes quedarían sometidos a las presiones cruzadas de las propias bases –que reclamarían una posición más dura respecto de los salarios y las condiciones laborales– y las exigencias oficiales, que requerían de un mayor compromiso con el “equilibrio” de precios y salarios.

Sin duda, la dirigencia sindical tenía un límite dentro del cual podía “bajar línea” a los trabajadores, pasado lo cual, indefectiblemente, debían responder a las demandas de las bases a riesgo de ser acusado de traidores. Esta contradicción entre las demandas cruzadas de las bases y del gobierno que debió enfrentar el sindicalismo a su vez afectó negativamente el espacio de intersección posible entre empresarios y trabajadores.

Así, la construcción de una IEE legítima estuvo plagada de nuevos desafíos. En este contexto cabe preguntarse dónde quedó la participación obrera en el Estado y en la vida social, política y económica dentro de la “comunidad organizada”. Una vez superada la crisis, ¿cómo fue legitimada

---

<sup>263</sup> Doyon sostiene que ello es una muestra de “la reducción de la posición privilegiada del sindicalismo en comparación con otros grupos dentro del proceso decisorio” (2006: 370).

la nueva IEE? ¿Cuál fue el nuevo rol que ocuparía el movimiento obrero? ¿Cómo, en definitiva, se pretendió mantener y consolidar el espacio de intersección de intereses potencialmente antagónicos?

Parte del desafío pasaba por: 1) lidiar con las expectativas que el propio líder de la elite peronista había generado en la clase trabajadora y las cosmovisiones que los trabajadores tenían de sí mismos, del gobierno y del “otro-capitalista”; y 2) contener las demandas obreras y evitar que estas alteren el “equilibrio” económico logrado entre precios y salarios, no ya en una coyuntura de crisis económica, en donde naturalmente las demandas obreras se automorigeran, sino en un contexto de reactivación económica en donde, a ojos de los trabajadores, ya no existen “excusas” para posponer la recuperación del salario real.

En la etapa que se abrió a partir de 1953 se verifica en el discurso oficial la demanda por un mayor involucramiento del actor trabajador con los planes oficiales, la IEE y el equilibrio económico. Dentro de la difusión del SPQ, el 14 de enero de 1953, en el Teatro Colón y frente a delegados de la CGT, Perón subrayó

“la necesidad de que todo el pueblo argentino, persuadido de la indispensable necesidad de llevarlo a cabo, lo conozca, lo difunda, persuade a los demás sobre la necesidad de cumplirlo y trabaje honrada y lealmente para la consecución de los objetivos fijados, que son los verdaderos objetivos de la nacionalidad en el presente” (Perón, [1953] 2000: 32-33).

Las actividades de legitimación de los planes económicos ocupaban un lugar preponderante. En esta lógica se enmarcó la preparación, por la Dirección de Planificación del Ministerio Técnico, de un folleto en donde los trabajadores encontrarían “todos los objetivos que, de una manera directa, tienen algo que ver con la actividad de los trabajadores en la ejecución del Segundo Plan Quinquenal” (ídem, p. 43).

Como veremos con mayor detenimiento en el Capítulo X.1., entre enero y febrero de 1953 tuvo lugar una fuerte aceleración de la inflación, en especial en aquellos rubros que impactaban fuertemente en la canasta popular, lo cual amenazó con repetir el ciclo inflacionario del año anterior. La inquietud de los trabajadores permitía vislumbrar nuevas pujas que podrían poner en peligro tanto el precario equilibrio de precios y salarios

como la sustentabilidad de la alianza sociopolítica de gobierno en el mediano plazo. Un indicio claro de esto a los ojos de la elite peronista fue la propuesta por parte de la Federación de Trabajadores de Luz y Fuerza para la realización de un congreso sobre el alza del costo de vida (Luna, 1986, tomo III: 28). La iniciativa, hecha pública en los primeros días del mes de marzo, cayó muy mal en los círculos oficiales, gubernamentales y sindicales. La elite peronista no podía tolerar iniciativas autónomas de este tipo, por fuera de los OCE.

No obstante, estaba igualmente claro que debía responderse a la inquietud de los trabajadores con acciones concretas que apaciguaran el descontento popular por el alza del costo de vida. Esto fue lo que sucedió entre marzo y mayo de 1953, tal como se detallará en el próximo capítulo. De todas formas, el gobierno tuvo que aceptar, no sin disgusto, que los trabajadores se saliesen del libreto oficial y que lograsen aumentos, pese a la vigencia del acuerdo de precios y salarios de marzo del año anterior. Al respecto, Doyon consigna que entre fines de 1952 y 1953 los salarios reales por hora aumentaron un 6% (2006: 379). En vista de la finalización de la tregua entre precios y salarios prevista para marzo de 1954, la situación preocupó sobremanera a Perón, quien sostuvo a fines de 1953:

“Algunos sindicatos, desconociendo los convenios colectivos, han iniciado un movimiento por mejores salarios. Ellos negociaron directamente con la patronal, acción que está prohibida por las normas que rigen al movimiento obrero argentino. Ningún afiliado tiene el derecho de exigir aumentos de salarios si no es a través de sus propias direcciones sindicales nacionales” (en Doyon, 2006: 379).

En este contexto, la elite peronista se opuso a volver a las negociaciones abiertas y flexibles, en donde los sindicatos podían hacer valer su peso, por lo que en septiembre de 1953 se aprobó la Ley n° 14.250, de Convenios Colectivos, que desalentaba la negociación por empresa y supeditaba su vigencia a la aprobación del Ministerio de Trabajo (Doyon, 2006: 380). El 13 de enero de 1954 Perón pronunció un discurso clave que sería un testimonio fundamental que marcaría las directrices de la IEE y lo que se esperaba de los trabajadores. Varios de los discursos que se darían luego no harían sino repetir parcialmente parte de los conceptos vertidos en este acto de clausura de los Congresos Ordinario y Extraordinarios de la

CGT. Profundizando los argumentos esgrimidos desde el período 1949-1952, el líder peronista continuó reforzando su estrategia de correrse del foco del conflicto y dejar las negociaciones en manos de los sectores de la “comunidad organizada” y específicamente en los OCE. Luego de sostener que el equilibrio de precios y salarios se había logrado gracias a la “responsabilidad” de los trabajadores y que ello se debía a la “falta de organización” del campo empresario, sostuvo:

“aspiro a que estas organizaciones (...) conjuntamente con los hombres del pueblo, reunidos en comisiones mixtas, establezcan las relaciones entre el capital y el trabajo, entre los precios y los salarios, entre las condiciones económicas y las sociales. (...) Es el pueblo mismo el que debe hacerse cargo y el que debe defender sus propios intereses. Nadie podrá defender mejor sus intereses que los propios dirigentes trabajadores, que los propios dirigentes económicos o que los propios dirigentes estatales, cada uno en su esfera y en su círculo de acción” (Perón, [1954] 2002: 18).

Al igual que en el período previo, se buscó legitimar el nuevo rol de los trabajadores apelando a las “etapas”, todo tal cual “había sido previsto” ya en 1944, en el CNP. Si durante el PPQ se provocó deliberadamente la inflación “para poder reactivar la economía”, ahora se necesitaba la “capitalización” y el “ahorro”. Sin embargo, aclaraba incansablemente que la capitalización no era para los “capitalistas”, sino “para el pueblo”, a través de las “instituciones del pueblo” como la Caja Nacional de Ahorro Postal. Constantemente, Perón buscaba moderar los reclamos salariales: “No es el actual estándar de vida el suficiente, pero, desgraciadamente, nuestro estándar de vida no es el que nosotros queremos tener, sino el que nosotros podemos alcanzar. Esto tiene un límite: para poder repartir más hay que producir más y hay que producir mejor” (ídem, p. 21).

De la misma forma, se procuraba difundir otro aspecto del “equilibrio”, aquel que atañía al “desmesurado” desarrollo de la industria. En este discurso, se reconocía, una vez más<sup>264</sup>, a la actividad agropecuaria como la fuente principal de la riqueza, mientras que la industria era concebida como el instrumento a través del cual se agregaba valor a la producción rural y se posibilitaba la redistribución del ingreso hacia las masas urbanas. No obstante, también es posible determinar en estos testimonios una idea que apuntaba a legitimar la construcción de una

---

<sup>264</sup> Respecto de las concepciones económicas originales de Perón, véase el Capítulo IV.

industria futura, actualmente incipiente, pero que en algún momento sería ella misma la generadora de la riqueza nacional. Vale la pena citar el testimonio *in extenso*:

“(...) si en este momento en que se ha establecido un equilibrio nosotros quisiéramos dar un nuevo golpe para elevar el estándar de vida sin haber capitalizado por el trabajo y por el ahorro todo eso que nosotros inyectamos antes para reactivar, no iríamos muy lejos. Es solamente a través de la organización y de la creación de nueva riqueza como nosotros podemos elevar aún más el estándar de vida, y ese es el trabajo que estamos actualmente realizando. Observen ustedes que ese estándar de vida ha sido posible alcanzarlo para nuestra masa a través de la producción agrícola y ganadera, porque las masas urbanas todavía no tienen una actividad industrial que alcance una producción comparable a la producción agrícola-ganadera, que es la tradicional producción argentina. Confesando una gran verdad, diremos que hasta ahora el pueblo argentino ha vivido de la tierra y que las masas urbanas han vivido en gran parte de la producción de las masas rurales. Es necesario poner a las masas urbanas en producción para que entonces, equilibrando los ciclos de la producción de la tierra con la producción del músculo, nuestro estándar de vida se valorice dos o tres veces. (...) Por eso, en este Segundo Plan Quinquenal, estamos luchando por la industrialización. Nosotros le estamos sacando muchos millones de pesos a nuestra producción agraria para ir creando la industria. Lo que nosotros debemos llegar a obtener es que la transformación, que es la industria, produzca la riqueza que habremos de repartir en el pueblo argentino. (...) Es menester, pues, llegar a completar ese círculo: producción, transformación o industria, y distribución o comercio. Son los tres sectores de la actividad económica que saturan el panorama de la riqueza argentina. Para completar ese círculo es necesario ir vigilando para que esos tres sectores crezcan derechos, porque cada uno de ellos se apoya sobre los otros. (...) Queremos que en la ciudad se fabrique el tractor al menor precio posible, para entregárselo a la agente del campo que lo hará producir, de esa combinación y cooperación entre la industria y la producción ha de surgir la riqueza que habremos de repartir. Así, las masas urbanas trabajarán para las rurales y las rurales devolverán la producción multiplicada. Eso realiza la riqueza” (Perón, [1954] 2002: 21-22).

Como se puede ver, si bien se reconocía a la agropecuaria como la riqueza primaria, también es cierto que se vislumbraba la necesidad de provocar modificaciones en la industria a fin de que ella misma fuese un motor de crecimiento autónomo. En este sentido, la legitimidad de un modelo de desarrollo industrial buscaba ser (re)construida habida cuenta de que ya no era posible seguir quitándole recursos al campo, pues ello generaba un “desequilibrio” que podía poner en riesgo el mismo modelo económico. Era en nombre de *este* equilibrio, de *este* modelo de desarrollo – el cual garantizaría la inclusión no maximalista de los intereses de *todos* los integrantes de la “comunidad organizada”– que se interpelaba a los trabajadores para que no formularan demandas “desmesuradas” que produjeran “movimientos inflatorios de conjunto”: “Si de una injusticia se

trata, hay que repararla a cualquier precio. Pero consideramos que la rotura del equilibrio, obedeciendo a sectores con aspiraciones inmerecidas o innecesarias, puede ser más perjudicial que conveniente para la gran masa de trabajadores argentinos” (ídem, p. 25).

A lo largo de 1953 la elite peronista se mostraría reacia a la realización de negociaciones libres, abiertas y flexibles, en donde los trabajadores pudieran hacer valer su peso. Sin embargo, para febrero de 1954 esta postura fue abandonada y se retomó el tradicional camino de las negociaciones colectivas. Doyon (2006) atribuye este cambio a dos factores: por un lado, la enorme presión de las bases para recuperar el salario era incontenible, y oponerse ciegamente conllevaría una nueva y peligrosa deslegitimación de los dirigentes sindicales. Por otro lado, en abril de 1954 habrían elecciones legislativas. Esto formó un “consenso oficial” en torno a “descomprimir la situación salarial” Doyon (2006: 381). Las negociaciones salariales serían, finalmente, liberadas a las fuerzas del mercado.

En abril de 1954, una vez finalizada la tregua de precios y salarios pactada dos años antes, comenzaron las negociaciones. La magnitud de la diferencia entre el piso reclamado por los trabajadores y el techo que ofrecían los empresarios mostraron el enorme achicamiento del espacio de intersección de intereses comunes: los trabajadores reclamaron un 40% de aumento contra un 3 a 5% que ofrecían los empresarios (Doyon, 2006). La situación generó un difícil contexto a la elite peronista, pues si para resolver los problemas económicos y sostener el crecimiento procuraba garantizar una mayor participación empresaria en la economía y en el Estado, en términos políticos seguía descansando en el movimiento obrero organizado.

Entre abril y julio de 1954, luego de fuertes conflictos, se terminaron de renegociar los convenios laborales, los cuales resultaron en un aumento promedio del 15 al el 18% (Doyon, 2006). Paralelamente, en abril el partido oficial ganó las elecciones legislativas con guarismos semejantes a los de 1951. Pero más importante que el resultado, es el proceso en el cual todo ello tuvo lugar. Vale la pena detenerse en algunos aspectos del mismo<sup>265</sup>. En

---

<sup>265</sup> Distintos trabajos han analizado esta problemática en el período: Doyon (1977 y 2006), Mainwaring (1982), Schiavi (2008).

primer lugar, la modalidad de la protesta obrera consistió, en un primer momento, en trabajo a reglamento, trabajo a desgano y/o huelga de brazos caídos. Esto se dio en sectores como la industria privada del petróleo, servicios interurbanos de colectivos, industrias metalúrgicas, textiles, calzado, vidrio, cemento, caucho, seguros, productos lácteos, servicios de hospitales y el puerto de Buenos Aires. Las huelgas generales se produjeron en la industria metalúrgica y el tabaco (Doyon, 1977).

En segundo lugar, si bien los movimientos de protesta presentaron algunos sucesos altamente conflictivos, como el de los metalúrgicos, en ningún momento significó una ruptura de la alianza sociopolítica con el gobierno. Por el contrario, las reivindicaciones se hacían bajo los parámetros de “justicia social” peronista y, más significativo aún, bajo las mismas imágenes y conceptos que el propio Perón había generado. La figura del líder preservó su prestigio y, en todo caso, fueron los empresarios o los “malos sindicalistas” el blanco seleccionado para los ataques.

Por último, cabe destacar la actuación de los dirigentes. Si bien es cierto que durante el peronismo el sindicalismo se burocratizó, no menos cierto es que la posición de los dirigentes sólo se podía mantener en la medida que también respondiesen a las demandas de las bases. Por ello, en muchas ocasiones, los titulares de algunos de los principales gremios debieron sumarse al movimiento de protesta y declarar la huelga, aun cuando sabían que se estaban saliendo peligrosamente del libreto oficial.

Particularmente interesante y paradigmática del nuevo contexto resulta la huelga metalúrgica del 21 de mayo al 9 de junio. La misma, fue una muestra de la decisión con la que los trabajadores manifestaron sus reivindicaciones salariales, a las cuales se consideraban con derecho en la Argentina peronista. El accionar de las bases reveló el dudoso poder de la elite peronista y del sindicalismo oficial para disciplinar de forma efectiva a la clase trabajadora y controlar sus demandas. Luego de un intenso y dilatado conflicto entre los industriales y los trabajadores en torno a las negociaciones salariales<sup>266</sup>, el gobierno abandonó su postura de

---

<sup>266</sup> Es preciso destacar que, en gran medida, el meollo del conflicto pasaba no sólo por la brecha en cuanto al porcentaje de aumento salarial, sino también por el intento de los

prescindencia y convalidó un aumento salarial del 21%. Sin embargo las bases no acataron el final de la huelga, siguiendo el movimiento de protesta. Distintos enfrentamientos entre los obreros derivaron en la muerte de tres afiliados, incluyendo al subsecretario general de la Unión Obrera Metalúrgica (UOM). Finalmente el gobierno debió utilizar una fuerte represión para terminar con el conflicto.

A pesar de este contexto de fuerte polarización, el discurso peronista continuó insistiendo en la necesidad de que las partes arreglasen sus conflictos sin la intervención oficial<sup>267</sup>. Hacia el final del proceso de renegociación de salarios, ante los trabajadores del calzado, el 11 de agosto de 1954, Perón explicó por qué se abstuvo de actuar en los convenios. En la conflictiva coyuntura optó, una vez más, por correrse del foco de la tormenta sociopolítica. Así, sostuvo que cuando comenzaron las negociaciones varios empresarios y trabajadores acudieron a él:

“Yo contesté que no tenía nada que hacer, que no quería saber nada, que se arreglaran las cosas como se deben arreglar: en la mesa de las tratativas, ‘sin egoísmos y sin caprichos’, les dije. Aquí hay que poner las cartas sobre la mesa y obrar lealmente. Es necesario que nos convenzamos de una vez que hay que pagar altos salarios y tener la mano de obra con un buen rendimiento. Esto va a venir cuando los patrones y los obreros estén totalmente de acuerdo y trabajen por la conveniencia común” (Perón, [1954] 2002: 351).

En definitiva, no sería la elite peronista quien obligaría a los obreros a ajustar sus salarios en función de la productividad y del rendimiento. La “comunidad organizada” estaba formada por organizaciones profesionales debidamente representativas y responsables que habían generado un proceso

---

empresarios metalúrgicos por modificar aspectos clave en la relación laboral, como el poder y las atribuciones de las comisiones internas y la instalación de nuevos métodos de trabajo basados en la productividad (como la famosa tarjeta de producción de rendimiento obrero). En este sentido, Schiavi (2008) está en lo cierto cuando sostiene que la posición obrera representaba una resistencia, anterior a la Resistencia, a la racionalización de la producción capitalista. El punto que en la presente tesis interesa destacar es la capacidad que tuvo el actor trabajador para imponer sus demandas dentro del contexto de la Argentina peronista, algo que no podría sostener posteriormente, tal como muestra el estudio de James (1981) respecto al proceso de racionalización que finalmente tuvo lugar entre 1959 y 1960 y que representó una fuerte derrota obrera.

<sup>267</sup> Doyon (2006) y Mainwaring (1982) señalan que es en este período en donde Perón declara su “prescindencia” respecto de los conflictos laborales en general y de las negociaciones salariales en particular. No obstante, como se ha visto desde el capítulo anterior, el intento del gobierno por correr al Estado del eje del conflicto sociopolítico se remonta ya a fines de 1951, en el momento en que se buscó generar un nuevo “equilibrio” entre los actores socioeconómicos. Nótese que esta política es la que impera, más allá de que realmente se pudiese practicar.

de (re)socialización económica. La legitimidad del modelo de desarrollo quedaría garantizada y los conflictos serían resueltos a través de interacciones institucionalizadas. Si, por un lado,

“el rendimiento (obrero) está en razón directa de la conveniencia” –léase, remuneración por rendimiento–, de la misma forma, “llegará un momento en que todos estarán persuadidos de que cuando hay mayor beneficio es necesario que sea distribuido convenientemente entre los que lo han originado. De esta manera, se podrá trabajar y producir en armonía y esto es tarea de los dirigentes, de los dirigentes patronales y de los dirigentes obreros” (ídem, p. 352).

No obstante, la realidad demostró ser más compleja de lo que el proyecto peronista previó, pues “las partes” no pudieron simplemente “arreglar” sus diferencias. Si la elite peronista confiaba en que los empresarios podrían lograr por sí mismos que los trabajadores se ajustasen a los requerimientos de productividad, sin duda terminó defraudada. La capacidad del gobierno para utilizar el “brazo sindical” en función de sus propios objetivos políticos y económicos, quedó fuertemente limitada, lo cual no es sino una muestra más de la autonomía real que tenía el movimiento obrero argentino. Por ello, la estrategia debió ser reformulada, tal como se podrá ver a propósito del Congreso Nacional de la Productividad y el Bienestar Social en el próximo capítulo.

Sin duda, la identidad obrera fue redefinida (y mayormente homogeneizada) bajo la experiencia peronista. A través de una interacción sumamente compleja y rica, el movimiento obrero construyó su cosmovisión a partir de su experiencia previa en combinación con las imágenes y parámetros que la elite peronista le inculcó. El resultado no fue ni el ideario obrero que ya existía, ni el mundo simbólico que Perón buscó construir, sino una combinación de ambos. Más aun, la imagen que el líder peronista procuró dibujar debió responder, a fin de ser operativa en la práctica, al propio mundo de la vida obrero.

La experiencia peronista puso a los trabajadores en un nuevo lugar dentro de la sociedad. La ampliación de su participación política, social, económica y cultural-simbólica fue rápidamente incorporada a los parámetros de acción de los trabajadores, redefiniendo los límites de lo que hasta ese momento era legítimo en cuanto a pautas de acción, de intervención pública y de formulación de demandas. Esto implicó una

verdadera revolución, que quebró los parámetros bajo los cuales interaccionaban con otros sectores de la sociedad, como por ejemplo las pautas de deferencia respecto de otros sectores sociales<sup>268</sup>.

Pero también conllevó un profundo cambio en cuanto a las exigencias de participación económicas. En este sentido, cabe destacar la apropiación del discurso de Perón por parte de los trabajadores, sobre todo durante el período 1945-1948. Más allá de las propias intenciones, dicho discurso generó una serie de expectativas que luego serían difíciles de controlar. Desde el punto de vista obrero, la “revolución peronista” significaba en gran medida tanto el fin de la explotación y las penurias económicas como la redefinición de su lugar simbólico dentro de la sociedad. Luego de la crisis 1949-1952, y a pesar de los continuos esfuerzos de la elite peronista para morigerar las demandas salariales, la exigencia de mayores beneficios materiales siguieron formando parte de los parámetros de acción de la clase trabajadora, aun en contra del libreto oficial y del “equilibrio”. En este sentido, se coincide con Doyon (2006: 380), quien sostiene que a pesar de todo el arsenal institucional del Estado para encauzar y regular las demandas obreras, el peronismo tuvo importantes limitaciones para controlar a los trabajadores en su lucha por mayor participación en el ingreso nacional.

Habida cuenta de estos fuertes conflictos entre el capital y el trabajo, y el consiguiente achicamiento del espacio de convergencia de intereses comunes, la elite peronista empleará en toda su magnitud tanto los OCE. Con ello, tal como se verá en el próximo capítulo, se buscará resolver los problemas que afectaban más directamente a los trabajadores (la inflación), a la vez que sentar las bases para generar modificaciones en las relaciones laborales, con el objetivo de apuntalar la productividad y el compromiso de los empresarios con el modelo económico.

---

<sup>268</sup> El concepto de “deferencia” es muy útil a la hora de describir la ruptura socio-cultural que el peronismo significó en cuanto a la incorporación de los trabajadores y sus relaciones con otros actores. Al respecto ver el interesantísimo artículo de Mackinnon (1996), quien utiliza este concepto para dar cuenta de la ruptura que sufrió la “hegemonía cultural” de las clases dominantes en relación a las clases subalternas, aspecto especialmente traumático en las provincias más tradicionales del interior del país.

## **CAPÍTULO X: El caso de la Comisión Económica Consultiva y el Congreso Nacional de la Productividad y Bienestar Social**

El presente capítulo se estudiará dos casos que pondrán de relieve la forma concreta en que operó la “comunidad organizada”. A través de estos ejemplos, se podrá observar empíricamente la manera en que se accionó para preservar el “equilibrio”, y con ello el espacio de coincidencia de intereses “comunes” que buscaban sustentar un determinado modelo económico. En relación a la “batalla” de los precios, se podrá observar la manera en que la elite peronista operó a través de un espacio como la Comisión Económica Consultiva con el fin de lograr una IEE efectiva.

El Congreso de la Productividad y Bienestar Social, por otra parte, presenta características que permiten graficar de manera concreta algunas de las cuestiones que se vienen discutiendo en esta tesis. Lejos del fragor de la lucha política, el Congreso fue un ámbito institucionalizado y preconcebido, que, a diferencia de anteriores iniciativas que buscaron resolver el problema de precios y salarios de forma inmediata, estuvo debidamente calculado. La ausencia de condicionamientos temporales rígidos permitió, sin duda, el despliegue de la “comunidad organizada” para legitimar la resolución de un problema más allá del corto plazo: la productividad. En efecto, desde la perspectiva oficial, la resolución de dicho problema permitiría la consolidación de una coalición sociopolítica plural, capaz de resolver el desafío de hacer viable, económica y sociopolíticamente, un modelo de desarrollo industrial-sustitutivo-distributivo.

### **X.1. La Comisión Económica Consultiva y la “batalla” de los precios de 1953**

En este apartado, se analizará el caso de la Comisión Económica Consultiva (CEC) y su actuación concreta en cuanto al mantenimiento del “equilibrio” de precios y salarios. Unos de los primeros y fundamentales objetivos del SPQ establecía que el Estado buscaba promover “la organización integral de la comunidad nacional”, lo que en el plano económico equivalía a “representar a trabajadores, productores, industriales, comerciantes y consumidores, en relación con el ejercicio de sus funciones

económicas”. Por ello se apuntaba a “disponer del asesoramiento permanente de representantes de las entidades de empresarios y trabajadores” (*Segundo Plan Quinquenal*, 1953: 39-42).

El 28 de enero de 1953 fue creada la CEC por decreto n° 1.516, e incorporó a la Comisión Nacional de Precios y Salarios, culminando así el proceso de institucionalización de los OCE. El texto del decreto, sus considerandos y su articulado, dejan la impresión de que no se estaba ante otro organismo burocrático más que sería una “fachada” de participación, sino que la relevancia del mismo quedaba bien enfatizada en tanto que actuaría “en regular contacto con la Presidencia de la Nación y los Ministerios Nacionales” y asesoraría “con respecto a la política económica” proponiendo las medidas que “mejor conduzcan a satisfacer los principios respectivos de la Constitución Nacional y específicamente los objetivos del Segundo Plan Quinquenal”. Como se puede ver, la política de la cooperación económica era tanto un fin en sí mismo como un instrumento de la nueva política de intervención estatal.

En cuanto a su estructura y sus aspectos organizativos, la CEC operaría bajo la órbita del Ministerio de Asuntos Económicos<sup>269</sup>, a cargo de Gómez Morales, y se reuniría “por lo menos” una vez por mes bajo la presidencia del propio Presidente de la Nación o, en su ausencia, por el jefe del Equipo Económico. Sus miembros serían 12 (cuatro por cada sector representado: CGT, CGE y Estado) y serían designados, tanto sus titulares como suplentes, por el Poder Ejecutivo. A su vez, se creaban siete comisiones: Nivel de Vida, Comercio Interior, Comercio Exterior, Industrias Extractivas, Industrias Agropecuarias; Industrias de Transformación, Vivienda. La más importante era la de Nivel de Vida, que funcionaría bajo órbita del Ministerio de Asuntos Económicos; y las restantes en los respectivos Ministerios del equipo económico que tengan a su cargo la ejecución de la política cuyo asesoramiento fuese requerido.

Dos meses después, el 12 de marzo, por decreto N° 3.993, quedaría integrada la CEC, entre cuyos miembros titulares cabe destacar los siguientes: por la CGT, Eduardo Vuletich, Valentín Fernández y Luis

---

<sup>269</sup> Con respecto a los cambios en la estructura estatal económica, ver Capítulo IX.1.1.

Cabrera<sup>270</sup>. Por la CGE, Gastón Solari, Francisco Muro y Agustín Seghezzo como suplente<sup>271</sup>.

La mayor importancia real que asumiría este organismo quedaba demostrada no sólo por su rol clave para canalizar la participación privada en la “comunidad organizada” sino además porque actuaría bajo la órbita del Poder Ejecutivo y, más específicamente, bajo la mano derecha de Perón: Gómez Morales. Su Ministerio debería establecer la reglamentación de la CEC, lo que se hizo el 11 de mayo por decreto N° 1.516. El mismo, institucionalizó la participación de los actores socioeconómicos y habilitó a que éstos pudieran tanto asesorar (función consultiva) como proponer (función participativa) medidas que ayudasen a cumplir los objetivos económicos de la Constitución Nacional y del SPQ (art. 1 y 2). La participación no era a título individual, sino en tanto representantes de asociaciones profesionales o, en el caso de los consumidores, de cooperativas inscriptas en el registro nacional. Los miembros de la CGT y la CGE eran designados por el Poder Ejecutivo y duraban un año en sus cargos, con excepción de sus secretarios generales, que permanecerían en tanto estuviesen al frente de sus respectivas confederaciones.

En una publicación pro gubernamental de la época, un autor, contador Jorge Almaráz, señalaba la importancia diferencial que tenía este nuevo organismo dentro de la estructura estatal:

“no es un engranaje más de la burocracia del Estado, sino una entidad que habrá de convertirse muy pronto en la rueda maestra de la economía nacional. Su objetivo no es otro que agilizar el proceso de las decisiones gubernativas en materia económica y hacer que ellas se dicten con profundo conocimiento de causa frente a todos y cada uno de los problemas que se plantean en el terreno económico y financiero. Por primera vez desde la constitución del Estado Argentino, éste trabajará en colaboración con auténticos representantes de las fuerzas del Trabajo y del Capital, que son las que en realidad impulsan y perfeccionan la vida nacional en todos sus aspectos” (*Horizontes Económicos*, año IX, n° 99, XVI, n° 2, febrero 1953).

Dentro de las Comisiones, especial dedicación recibía la de Nivel de Vida. En cuanto a sus funciones, se establecían dos grandes tareas: 1) el

---

<sup>270</sup> Además participaban: Héctor Hugo Pietro y los suplentes Raimundo Cabistain, Luis Natalini, Joaquín Polibio, Victorio Taborda.

<sup>271</sup> Además se encontraban: Eduardo Carlos Verardo y Angel Borghi, quedando como suplentes: Carlos Roque Argimón, Ildefonso Recalde y Adolfo Oscar Blake.

estudio permanente de los niveles de vida en las distintas zonas y sectores económicos del país, en temas como consumos, presupuestos familiares, precios, salarios, salario real y ahorro; 2) el informe periódico y general a fin de cada año a la CEC acerca de las conclusiones de los estudios realizados y también proponiendo medidas concretas de gobierno que pudieran asegurar “en todo el país el equilibrio entre precios y salarios” (art. 22). Además, su importancia quedaba demostrada en que centralizaría todo lo relacionado con la cooperación económica, pues su decreto de creación establecía que “las comisiones integradas con representantes de entidades privadas que actualmente cumplen funciones de asesoramiento en los Ministerios integrantes del Equipo Económico”, deberían remitir a la CEC sus proyectos de reestructuración para adecuarse a la nueva reglamentación.

En cuanto a la mecánica de funcionamiento, las reuniones en las comisiones, subcomisiones y/o grupos de trabajo podrían finalizar en acuerdos o bien presentar despachos por separado. En cualquier caso, se disponía que las deliberaciones y resoluciones tendrían “invariablemente carácter reservadas”, aunque “los representantes de los empresarios o de los trabajadores puedan dar cuenta de lo tratado o resuelto a las autoridades de sus respectivos organismos” (art. 28).

Pero sin dudas, la principal función del nuevo organismo sería la de cumplir con uno de los principales núcleos básicos del proyecto peronista en la nueva etapa económica: coadyuvar al logro del equilibrio en la dimensión socioeconómica y sociopolítica, es decir, la armonía social en función del desarrollo económico. En este sentido, la “batalla” de los precios contaría con un arma un poco más sofisticada que la represión económica estatal: la cooperación y participación institucionalizada de los actores.

La Comisión Nacional de Precios y Salarios creada en febrero de 1952 había sido el primer ensayo que el Estado había puesto en práctica para resolver el problema del “equilibrio” socioeconómico-político que representaba la inflación en el modelo de desarrollo industrial sustitutivo. A lo largo de ese año, la inflación empeoró, tocando su pico máximo del 38,8%. El proceso era especialmente monitoreado por el Poder Ejecutivo, quien el 15 de enero de 1953 recibió de esta Comisión el informe respecto

de la actualización del nivel de vida del año 1952, el cual informaba de manera unánime que hubo un aumento en el nivel de vida del 9,9%<sup>272</sup>.

La puesta en marcha del SPQ procuraba abrir una nueva etapa de crecimiento, basada en el “equilibrio dinámico”<sup>273</sup>. Si uno de sus dos pilares básicos era el de establecer un balance entre el desarrollo de las actividades agropecuarias y las industriales, el otro, sin dudas, era el de mantener el equilibrio de precios y salarios. En un primer momento, la elite peronista proseguirá reprimiendo discursivamente al empresariado por irresponsable y ensalzando a los trabajadores por su compromiso y disciplina. Así, en la primera conferencia radial del 10 de febrero<sup>274</sup> Perón explicó a toda la población que el “desequilibrio de precios y salarios” se derivó

“(…) de la deslealtad con que procedió, en general, el capital, faltando a sus compromisos, y de la lealtad de los trabajadores, que los mantuvo sin denunciar sus convenios en homenaje a la tranquilidad del país y como una efectiva colaboración que el gobierno recibió del sindicalismo, que supo comprender mejor que los intereses del capital la verdadera situación económica de la República. ¡Yo nunca olvidaré (...) aquella actitud de los trabajadores, que soportaron durante más de un año una pérdida efectiva de salarios equivalente a un promedio del setenta y cinco por ciento en menos con respecto a la buena situación de que gozaban en 1949!” (Perón, [1953] 2000: 913).

En este primer período se verifica una profundización del discurso que apuntaba a disciplinar los empresarios como medio de realizar el postulado de “poner la economía al servicio de la sociedad”.

“Negar la relación de precios y salarios es política de netos principios capitalistas, cuyos resultados (son) desastrosos (...). Si aumentan los precios, deben aumentar los salarios, y aquí aplicamos una vez más nuestro principio básico y fundamental: la economía –en este caso, los precios– debe servir al bienestar social –en este caso los salarios. Lo mismo sucede en cuanto respecta al equilibrio entre la oferta y la demanda. (...) Nosotros pensamos que la oferta debe subordinarse a la demanda, dentro de un orden que llamamos de equilibrio dinámico, o sea que la oferta debe seguir bien de cerca de la demanda, a fin de no provocar el desequilibrio que es la inflación (...). Nuestro equilibrio dinámico, que subordina siempre lo económico a lo social y lo social a lo político, entendiéndolo que lo político

---

<sup>272</sup> *Actualización de los niveles de vida y de salarios al mes de diciembre de 1952*, documento de la Comisión Nacional de Precios y Salarios. Las medidas sugeridas por la Comisión eran: en materia de salarios, su incremento en igual proporción, aunque aclaraba que el riesgo era provocar otro aumento general de precios, y la fijación de un salario promedio, permitiendo la revisión de las remuneraciones por debajo de este promedio. En materia de precios, se recomendaba no autorizar mayores aumentos de precios salvo casos específicos “que lo justifiquen”. Además, se sugería: promover la productividad, fomentar las cooperativas de productores, eliminar los intermediarios y diversas medidas tendientes a mejorar la fiscalización de la industria alimenticia y los precios de los productos básicos.

<sup>273</sup> Ver Capítulo IX.2.

<sup>274</sup> Ver Capítulo IX.2.

es –en su más alta acepción– realizar la felicidad de un pueblo y la grandeza de una nación” (Perón, [1953] 2000: 921-922).

Como se puede ver, en un contexto en donde la IEE estaba estabilizando su reorientación en un sentido claramente proempresarial, se afirmaba un discurso que buscaba legitimar esa opción exactamente en nombre de lo contrario. Es decir, si la contracara sociopolítica de poner la economía al servicio de la sociedad, la oferta al servicio de la demanda y los precios al servicio de los salarios significaba, en el imaginario popular de la época, que los empresarios debían subordinarse a los trabajadores, ello no podría sostenerse por mucho tiempo, a no ser que se recurriesen a razones “extraordinarias”. Ello fue precisamente lo que ocurriría, y, como se verá, se haría bajo una fórmula ya conocida, apelando al recurso de la polarización. En este sentido, la lógica sociopolítica de la IEE necesitaría construir, a través del discurso, un enemigo contra quien construir un consenso que legitimase, ya sea de manera positiva o negativa, la nueva IEE.

Si bien el proceso inflacionario había comenzado a estabilizarse, hacia marzo la inquietud fue creciendo en el campo laboral, pues el “equilibrio dinámico” no corría de forma pareja en cuanto a los precios y los salarios. Por ello, el 1 de abril, luego de “una reunión de ministros” el diario *La Nación* informó en tapa al día siguiente que el Presidente de la Nación, acompañado por el Ministro del Interior y el Gobernador de Buenos Aires, convocó a los periodistas acreditados en la Casa de gobierno, a quienes les dijo: “Los he llamado porque quiero que ustedes (...) sean los primeros en tener la noticia que debo dar, de mi boca, antes de iniciar la acción que emprenderé”. A partir de este momento, se abriría una nueva etapa, en donde el líder peronista marcará la tónica de una acción más frontal para lograr el equilibrio de precios y salarios. Luego de mencionar la “extraordinaria actualidad” que tiene este tema en la Capital Federal y “sus proyecciones en el resto del país”, Perón planteó el problema:

“Se ha producido nuevamente la misma situación que en marzo del año pasado (...). Hasta ahora, desde hace dos o tres meses el gobierno ha considerado este problema como un litigio entre consumidores y proveedores. (...) El gobierno ha asistido a ello como un fenómeno provocado por el aumento desconsiderado de algunos precios. Quizás en esto existe un pequeño sector justificado y un inmenso sector injustificado” (diario *La Nación*, 2-04-53).

El problema era que a este aumento justificado, “que no hubiera gravado ni traído un sacrificio exagerado a los hombres del pueblo”, se habría sumado una especulación desenfrenada “que ahora sí incide arbitraria y perjudicialmente en el valor adquisitivo” de los salarios en la Capital Federal. “Por esta razón, señores, esto que fue un litigio inicial entre consumidores y proveedores ha pasado a ser un problema de Estado para mí en este momento” (ídem). En otro pasaje, probablemente de este mismo discurso<sup>275</sup>, Perón sostuvo que la “Comisión Económica Consultiva (...) va a estudiar –lo sé, ecuanímente– el problema”. Pero en cualquier caso:

“donde los precios no aguanten, veremos de buscar la compensación, pero lo que sí puedo asegurarles a las organizaciones de consumidores y a las organizaciones obreras es que el equilibrio se va a restablecer y se restablecerá en el corto plazo. (...) Para solucionar este problema (...) vamos a declararnos, tanto en el gobierno como la Comisión Consultiva Económica y la Comisión de Precios y Salarios, en sesión permanente hasta que solucionemos el problema” (1 de abril, Perón, [1953] 2000: 162-163)<sup>276</sup>.

Luego de estas intervenciones en el debate público, el Presidente, junto con los ministros del equipo económico y los representantes de la CEC y la Comisión de Nivel de Vida pasaron al despacho presidencial para tratar el problema. En esta reunión, a puertas cerradas, Perón marcaría las directivas bajo las cuales se encararía la acción oficial: “Todo esto de lo que ya hemos hablado y es público, lo vamos a considerar aquí, dentro de nuestra organización, para tratar de resolverlo”. En su discurso, se puede observar su preocupación real en caso de que el encarecimiento de los productos básicos, en especial la carne y el trigo, fuese utilizado por “la contra” para causar difundir rumores e “incitar a la violencia”. Frente a la posibilidad de que haya un estallido social, y que ello “se mezcle con elementos políticos”, buscará a toda costa recuperar el equilibrio de precios, haciendo respetar el acuerdo de marzo de 1952. “Tenemos que evitar que toda esa agitación pueda llegar a tomar cuerpo (...). Esto se puede arreglar

---

<sup>275</sup> En este punto las fuentes no tienen la información necesaria como para establecer la correcta secuencia de los discursos. Por un lado, está la nota del diario *La Nación* que da cuenta del anuncio que da Perón a los periodistas acerca del problema del equilibrio de precios y salarios, y, por otro lado, están las *Obras Completas* de Perón del cual se extrae esta última cita pero no sitúa el contexto en el que tiene lugar.

<sup>276</sup> Nótese el error del Presidente, pues la Comisión de Precios y Salarios ya había sido reemplazada por la de Nivel de Vida, dependiente de la CEC.

con prudencia, dentro de bases justas y que satisfagan en forma absoluta a las partes y que eviten el desequilibrio” (ídem, p. 165-166).

Un punto destacado en privado fue la necesidad de comenzar a modificar la política de austeridad. Luego de mencionar el problema de los comerciantes agiotistas y los intermediarios, señaló que

“también hay otros sectores de actividad que contemplar. Ha habido una retracción natural por numerosas causas. Hay deudas del Estado que están impagas y que también inciden porque eso va retirando de la circulación una gran cantidad de dinero. (...) Empezaremos a activar el pago de órdenes pendientes para dar un poquito más de impulso a la actividad comercial. (...) Hay también otras cuestiones que merecerán el estudio del Consejo Económico, tales como el redescuento, los préstamos y los empréstitos que habrá que activar. Quizá la conjunción de todas estas medidas nos den la posibilidad de activar todo eso. (...) Hay también una falta de activación. Hay que reactivar el país. (...) Estamos en un plan de equilibramiento y de economía; pero esa economía no debe llegar a tal punto que empecemos a morirnos de hambre (...)” (ídem, p. 167-168).

De esta manera, encareció al Consejo Económico a que resuelva el problema y a la CEC “que se expida rápidamente con las soluciones, que nos diga qué hay que hacer” y que a “toda esa tarea” se le de una “amplia publicidad, porque el pueblo quiere saber qué es lo que se está haciendo, porque no los vamos a convencer con pocas palabras (...). Tanto lo que hace el (CEN) como la (CEC) debe salir a los diarios en su totalidad” (ídem, p. 169). Es alrededor de esta fecha que comienza una segunda etapa, que estaría más caracterizada por un enfrentamiento discursivo de características particulares, como se verá enseguida.

En la óptica oficial, el problema era la especulación de algunos comerciantes, que atentaba contra el equilibrio. En particular, estaba la cuestión de la carne, en donde los productores la llevaban a los mercados del interior, donde el control de precios era menor y podían obtener mejores precios. “Como se ha sustraído la carne, algunos han aprovechado para cobrar más los fideos y otros alimentos, porque el que no come carne, come pastas, y, naturalmente, a río revuelto, ganancia de pescadores...”, graficó Perón. Pero en el caso de que las cosas no pudiesen encaminarse a través del CEN y de la CEC, el Presidente se manifestaba dispuesto a hacer cumplir efectivamente el “equilibrio”: “De todo esto puede resultar una cosa: que no se pueda realizar efectivamente si no me la pasan a mi. Entonces, yo tomo el problema a mi cargo, y con el Ejército, si es necesario, la realizo. Si es

necesario, por ejemplo, traer carne, la traeremos, aunque tengamos para ello que tomar por asalto la estancia” (1 de abril, Perón, [1953] 2000:, p. 169).

Luego de la intervención del Presidente, tuvieron lugar una serie de diálogos que ponen de manifiesto la forma en que operaría la estructura estatal de la cooperación económica. En primer lugar, quedaría claro que la práctica de la colaboración y la participación no se llevaba a cabo través de canales orgánicos muy eficientes. Es este el sentido que adquiere el reclamo que el miembro de la Comisión de Nivel de Vida y representante de la CGT, Luis Cabrera, quien se quejó de que no obtuvo la información de los respectivos Ministerios en relación a la liberación o fijación de precios de determinados artículos, lo cual “no ha sido nunca contemplado ni aceptado por esa Comisión de Precios y Salarios”<sup>277</sup>. Al respecto, señaló:

“Nosotros, en este caso, en nombre del sector obrero, y hablando con la libertad necesaria, les pediríamos a los señores ministros que, cuando se les solicite alguna información acerca de los motivos que han tenido en cuenta para fijar un determinado precio, sin asesoramiento de un sector o de dos de determinada comisión, fuesen lo más explícitos posible, porque eso nos va a llevar a la conclusión de que en la solución final podremos avalar ese criterio que fijase el ministerio respectivo, y no recibir como cosa hecha una planilla de precios para que nosotros, lisa y llanamente, aceptemos” (1 de abril, Perón, [1953] 2000: 170).

Frente a ello, Perón dijo: “Tiene razón”, ante lo cual Gómez Morales mencionó que con la conformación de la CEC “todos esos inconvenientes no se van a repetir”. No obstante, un miembro de la Comisión de Nivel de Vida mencionó el informe de “Actualización de los niveles de vida y de salarios al mes de diciembre de 1952”, anteriormente citado, y aludió a las medidas a aplicarse para abaratar el costo de vida. “Las tengo –respondió Perón–, fueron las que presentaron en diciembre. Se hicieron llegar y se aplicaron, pero no les llevaron el apunte, porque, claro, mientras no sean medidas compulsivas, la gente no les lleva el apunte” (ídem, p. 171). Evidentemente, la estructura burocrática estatal desplegada para la cooperación económica no era todo lo eficiente que se esperaba, y su efectividad finalmente quedaba sujeta al grado de necesidad política.

En conexión con este punto, Gómez Morales planteó el problema del control de los precios: “En muchos casos se ha dejado libertad para

---

<sup>277</sup> Nótese nuevamente que la Comisión de Nivel de Vida de la CEC es nombrada por todos como la Comisión de Precios y Salarios, ya extinta.

establecer precios. Tenemos que volver al procedimiento ya conocido de establecer precios justos, sobre todo en los productos alimenticios (...), y, en segundo lugar, tomar todas las medidas para hacerlos aplicar. Tenemos que eliminar ese escepticismo reinante de que resultamos ineficientes para hacerlos cumplir”. Ratificando esta línea, Perón amenazó: “yo voy a poner el Ejército, si es necesario. Pondré un centinela en cada boliche. ¡Lo voy a hacer cumplir a culatazos! ¡Y van a tener que cumplir!” (ídem, p. 171).

Como se mencionó, desde fines de 1952 y durante los primeros meses de 1953 se venían registrando problemas con el abastecimiento de carne y el encarecimiento de productos esenciales de la canasta familiar<sup>278</sup>. En esta nueva fase, se puede observar claramente la preeminencia de la mano derecha de Perón, Gómez Morales, encargado de ejecutar el “equilibrio” a través de los OCE. Así, el día 4 de abril, el diario La Nación informó en su tapa que dos días antes, se había llevado a cabo en el Salón de Acuerdos de la Casa Rosada una “extensa reunión” presidida por el ministro de Asuntos Económicos y en la que participaron los titulares de Agricultura y Ganadería, Industria y Comercio, Comercio Exterior, Finanzas y Hacienda, la CEC, la Comisión de Precios y Salarios, la CGE y la CGT<sup>279</sup>.

Luego del discurso de apertura de Gómez Morales, quien repitió los criterios determinados por el jefe de Estado el día anterior, tomó la palabra la CGE, en cuyo nombre habló Dupin (Confederación de la Industria). Este, señaló que el informe de la Comisión de Precios y Salarios presentado en diciembre seguía siendo válido para la mayoría de los productos y que en todo caso lo que había que ajustar eran los artículos de alimentación básica: “Los índices que no afectan a la alimentación se han mantenido en cierta forma y la agudización del problema es parcial”, sostuvo (diario La Nación,

---

<sup>278</sup> Respecto de otro conflicto entre el gobierno y un sector empresario a propósito de la política de precios véase Mainwaring (1982) quien analiza el caso del sector textil.

<sup>279</sup> Como se puede observar, la reunión es más que seguro que constituyó una sesión de la CEC y todas sus comisiones, como se puede notar si se tiene en cuenta los Ministerios que participaron. No obstante, al igual que con las reuniones de los anteriores espacios para la cooperación económica, como por ejemplo el Consejo Económico y Social, esto no quedaba suficientemente claro y los miembros de la CEC eran sólo unos más de los que ya participaban en la reunión. Esto también se refleja en los cambios de los nombres de las comisiones, que no eran respetados ni por sus propios miembros, pues la Comisión de Nivel de Vida seguía siendo llamada, también por los diarios, como Comisión de Precios y Salarios.

04-04-53). De esta manera, para la CGE las medidas sugeridas eran correctas y que “de haberse cumplido, habría dado los resultados más concretos”. Pese a esto, Dupin propuso una explicación “psicológica”, indicando la necesidad de “volver a crear una confianza y una disciplina, que de un tiempo a esta parte están debilitándose, por parte de los productores y por parte del público consumidor. Habrá que infundir confianza en los planes, que es defectuosa, porque aquellos son buenos” (ídem).

Frente a esta explicación, Valentín Fernández sostuvo que los trabajadores habían firmado convenios por dos años, pero “desgraciadamente la CGT tuvo que reconocer prácticamente el fracaso de dicha política, no por la acción gubernativa ni por la acción de las fuerzas obreras (...) sino por la existencia de hombres que consideran que sus industrias tienen que vivir de toda la economía del país, en lugar de poner la economía de sus industrias al servicio de la comunidad, como es su obligación y su deber” (ídem). Ante la opción que se presentaba de “proponer que se corrigiera el desnivel aumentando los salarios” señaló que a la “clase trabajadora (...) le interesa aportar soluciones de carácter práctico que vuelvan a restablecer el poder adquisitivo de nuestros salarios” y así respetar “la responsabilidad frente a un gobierno que prácticamente la está representando en la gestión pública” (ídem). Así, la CGT propuso que se reconozca el fracaso de la política de liberar los precios, no por la política en sí, sino porque “hay alguien que en forma artificial” hace que dicha política fracase, acusó. “Ello ha ocurrido con todos los productos para los cuales se ha propiciado” la liberación de precios máximos. Por ello, los trabajadores sostienen “como principio ineludible que se vuelva al régimen de congelación anterior al actual sistema de nivelación de los mismos y se los congele sobre las bases de los que existían en 1952” (ídem).

La secuencia que se había dado en la Comisión de Precios y Salarios del año anterior<sup>280</sup> parecía repetirse cuando Muro, en nombre de la CGE, tomó la palabra y comenzó señalando las dificultades por las que atravesaba el comercio y la industria, que no registraban ganancias sino que “luchaban”

---

<sup>280</sup> Ver Capítulo VIII.

para salvar “una etapa crítica, afrontando deudas con instituciones bancarias, el Fisco, la cajas de jubilaciones y los proveedores”, por lo que no debía pensarse en echar nuevas “cargas y trabas” (diario La Nación, 04-04-53). De esta forma, al igual que el año anterior, llamó la atención sobre la complejidad del comercio de la alimentación, para lo cual propuso formar una comisión técnica para escuchar a ganaderos, consignatarios, carniceros, etc., para “localizar el mal y formular los remedios del caso” (ídem, p. 2).

Así, intervinieron otros empresarios, dando detalles acerca de las dificultades económicas de sus respectivas ramas. Pero ante estas explicaciones, la CGT recordaba que en todos los casos en que se habían liberado los precios, éstos aumentaron, y citó casos concretos como: aguas gaseosas, vinos comunes, artículos de tocador y fideos. Más importante aún, ello ocurrió en artículos tan sensibles como pan, carne, aceites, harinas y azúcar, “artículos que representan más del 40% de la canasta familiar”. La solución, entonces, “no era designar una comisión técnica” sino pasar directamente a la acción: “Este es un problema policial, que se resuelve abriendo las cárceles de Villa Devoto a invernadores e intermediarios inoperantes, pues los menos beneficiados resultan los productores” (ídem).

Posteriormente, tomó la palabra Gómez Morales quien, frente a las opiniones encontradas, ensayó una especie de laudo, reconociendo, a favor de los empresarios, que había un incremento de precios que es muy difícil de comprimir “por obedecer a razones valederas y que van a tener que ser aceptadas en último término”. Pero para tranquilidad de los trabajadores, señaló que “el problema del pan es bien conocido por el gobierno, el cual tiene a consideración un proyecto de fijación de precio definitivo” y que “lo mismo ocurre con la carne. Estudiados los factores de costo se ha llegado a fijar un precio y ahora habrá que considerar la manera de evitar las distorsiones, para lo cual habrán de adoptarse medidas drásticas” (ídem).

Por supuesto, la afirmación de que había que aceptar algunos aumentos por ser “justificados” no fue bien aceptada por al CGT, que, en voz de Luis Cabrera, manifestó que “la aceptación de esa nueva elevación de precios debería seguirse con respecto a los salarios, cuyo déficit tendría que solventarse con un aumento proporcional” (ídem).

Estas diferencias reflejaban, entre otras cosas, la necesidad de afinar la forma de implementar la IEE en relación a los controles de precios. En este sentido, el subsecretario de Industria y Comercio, por ejemplo, mencionó que se habían liberado los precios de avena arrollada, bebidas sin alcohol, textiles, fideos envasados y fiambres debido a que “el Ministerio de Industria y Comercio pensó no sólo en el mejoramiento de precios, sino en la reactivación económica que esa decisión promovía”, luego de lo cual sostuvo que “la comisión que se designara para cada artículo podría decir, tras un estudio exhaustivo, si el Ministerio ha seguido una política sana o equivocada al liberar esos precios” (ídem).

La reunión finalizó con las palabras de Gómez Morales, quien, en desacuerdo con la intervención de Agustín Seghezzo (Confederación de la Producción de la CGE), que se había expresado en contra de la congelación de precios porque desalentaba las actividades económicas, manifestó su confianza en que los precios bajarían debido a que pronto serían renovados los *stocks* de importación, y que el mercado mundial estaba en baja. Finalmente, el Ministro de Asuntos Económicos determinó los cuatro puntos sobre los que la Comisión de Nivel de Vida debería dictaminar: 1) precios justos para artículos que integran el presupuesto familiar; 2) medidas complementarias para que se respeten dichos precios; 3) en caso de desequilibrio entre precios y salarios, proponer medidas concretas para reestablecerlo; 4) medidas para mantener dicho equilibrio.

Como se puede observar, continuó profundizándose la estrategia de correrse del foco del conflicto socioeconómico, dejándose en manos de los propios actores la solución de sus diferencias y exigiéndoseles además medidas concretas para resolver el problema del equilibrio. Esta política de hecho beneficiaba a los empresarios, pues así quedaban en condiciones de emplear con mayor libertad su poder de facto en el mercado<sup>281</sup>. En cambio, la CGT quedaba entre el fuego cruzado de sus propias bases, que reclamaban mayor dureza en las negociaciones, y la exigencia de disciplina y automoderación en nombre de la armonía social por parte del gobierno.

---

<sup>281</sup> Mainwaring (1982) elabora un análisis que llega a una conclusión similar en el caso del sector textil.

En este marco, la CGT tenía que soportar los constantes embates de líneas sindicales disidentes, en especial de comunistas, que buscaban socavar la dirigencia gremial. Por ello, muchas veces la central obrera debía, por un lado, sostener una línea moderada y de colaboración en sus negociaciones con los empresarios, a la vez que aparentar la defensa de una línea dura frente a las propias bases. El mismo día en que se llevó a cabo esta reunión de la CEC, los dirigentes de la CGT convocaron a una reunión extraordinaria de secretarios generales de la Capital Federal y el Gran Buenos Aires para informar acerca de la política en defensa de la clase trabajadora “ante el ataque voraz de los comerciantes”; y a su vez para “conocer la opinión” de sus representados (diario La Nación, 2-04-53: p. 2).

Frente al problema de los precios Vuletich, sostuvo que “si en apariencia hemos parecido inoperantes, ha sido por altas razones de disciplina y patriotismo, y hemos preferido callar, pero trabajar en silencio, hasta que quien es nuestro conductor decidiera el momento de actuar y poner coto al desenfreno de los comerciantes inescrupulosos” (ídem). La posición moderada que a veces le endilgaban a la dirigencia obrera fue defendida en nombre de la lealtad peronista. Por ello, reiteraba la necesidad de tener moderación y disciplina “cuando los problemas trascienden la órbita sindical para convertirse en problemas estatales” (ídem).

Desde la reunión plenaria del 2 de abril, la Comisión de Nivel de Vida había comenzado a debatir en encuentros maratónicos acerca de los cuatro puntos que el gobierno había puesto como cuestiones a resolver. En la noche del 4, la Comisión comunicó que “había avanzado lo suficiente en el examen de los cuatro puntos”, según informó el diario La Nación en su edición del día 5, y adelantó que al día siguiente se daría a conocer el dictamen en una nueva reunión plenaria en la Casa de gobierno. A su vez se informaba que “el primer mandatario estuvo reunido con los ministros de Asuntos Económicos, Finanzas, Comercio Exterior, Hacienda y Asuntos Técnicos y el jefe de la Policía Federal, con los cuales trató cuestiones vinculadas a la propuesta contención de los precios”. Seguidamente, se publicaba el texto de un decreto que buscaba “racionalizar la venta de productos de primera necesidad en la ciudad de Buenos Aires”. Tal como

Perón había indicado, la “amplia publicidad” de las iniciativas se estaba llevando a cabo.

El día 6, la Comisión de Nivel de Vida presentó a la CEC su dictamen. En la reunión plenaria se informó que se dio lectura a “los despachos”, con lo cual se infiere que finalmente la Comisión presentó, como el año anterior, dos despachos por separado. En nombre de la CGE, tomaron la palabra Dupin, Borghi, Iriarte, Solari, Muro, Argimon y Verardo, quien en líneas generales defendieron la política de estabilización y los postulados establecidos en el SPQ, los cuales asegurarían “el camino de la producción en gran escala y los altos salarios” (diario La Nación, 7-04-53).

La CGT continuó sosteniendo y repitiendo su reclamo de que los empresarios se comprometían a mantener el nivel de precios acordado en 1952. Con una carga de cuestionamientos a su accionar y de pérdida de prestigio de algunos dirigentes sindicales, la CGT luchaba por recuperar apoyos dentro del movimiento obrero, algo que de a poco iría logrando. En la misma edición del 7 de abril, La Nación informaba que algunos de los principales gremios mandaron “telegramas de adhesión” encomiando las gestiones del secretariado y del consejo directivo de la central obrera, lo cual importaba un fuerte respaldo tanto a la conducción de la CGT como a su política en cuanto la defensa del poder adquisitivo del salario.

A partir de esta fecha, se verifica la puesta en marcha de una nueva fase en la estrategia por lograr el equilibrio socioeconómico y político por parte de la elite peronista. Las acciones en cuanto al control de precios, el agio y la especulación comenzaron a volverse cada vez más duras. Sin duda, la difusión de una imagen de mayor dureza fue parte de esta campaña. Así, por ejemplo, se informaba que la Municipalidad de la Capital Federal aplicaba “nuevas sanciones, disponiéndose la exclusión e inhabilitación definitiva” de ciertos concesionarios que vendían carne en determinadas ferias. Además, se publicaban los nombres y el lugar en donde operaban permisionarios del rubro carne, aves, verduras y flores.

Finalmente, el 7 de abril se llegó a un “acuerdo” y la CGE aceptó los precios proyectados, pues estaban “dentro de los niveles aceptables para sus

representados”. De todas formas, la central empresaria no se privó de aclarar que “si bien la CGE es por principio contraria a la fijación de precios topes, salvo en los casos de agio o especulación, acepta la solución propuesta, en el entendimiento de que los precios a fijar comprenden un margen razonable de utilidad” (diario La Nación, 8-04-53). Así, el matutino informó en la tapa de esa edición que en cuanto a las medidas de carácter “inmediato”, se fijaron precios máximos para “artículos que gravitan sobre el encarecimiento de la vida” y que además se adoptarían “las disposiciones necesarias para su estricto cumplimiento y abastecimiento regular” (ídem). Por último, Gómez Morales expresó que “el gobierno se halla dispuesto a actuar con energía para hacer cumplir los precios máximos que se fijen” (ídem). La “comunidad organizada” funcionaba a la “perfección”.

Al día siguiente, Perón pronunció un discurso desde la Casa de gobierno, transmitido por radio, donde anunció distintas medidas con el objeto de “poner término a las maniobras agiotistas y especulativas”. Por espacio de cuarenta y cinco minutos el jefe de la elite peronista llevó a cabo una operación discursiva en la que buscó asociar dichas “maniobras” con una “campana magistralmente orquestada” por la oposición para poner en dificultades al gobierno y, en especial, para enemistar a la masa trabajadora con su líder. Pero junto con esta defensa política en clave conspirativa, Perón buscó un objetivo más práctico que ponía de relieve su concepción de lo que era la “comunidad organizada” en acción: solicitó a toda la población su involucramiento activo en la lucha contra “el agio y la especulación”, pidiendo a cada consumidor, a cada ciudadano, a cada peronista, que sea un aliado del gobierno en la lucha por la batalla de los precios.

“Yo diría como última palabra que cada uno de ustedes, como cada uno de nosotros, somos responsables del cumplimiento de lo que hemos acordado nosotros mismos entre el Estado, las fuerzas económicas y las fuerzas del trabajo; y que cada uno de nosotros, si es consciente de la función directiva que ejerce, debe dar a todos sus asociados o dependientes, la función que le corresponde; si compra, imponer los precios de cualquier manera y hacerlo cumplir. Cada vigilante va a ser un inspector a quien se le puede denunciar, y en 24 horas ese negocio estará cerrado. (...) Esto es una obligación de todos, y una obligación muy perentoria. Y espero que todos sepamos cumplirla (...)” (diario La Nación, 9-04-53: p. 2).

Como se puede ver, la efectividad en el accionar económico estatal era buscada a través de la compenetración de toda la población con la misma.

De tal manera, la elite peronista no sólo bajaba los costos de vigilancia y conseguía mayor efectividad en una política tan sensible y políticamente estratégica como era la del equilibrio entre precios y salarios, sino que además tenía éxito en difundir un espíritu de “solidaridad” y unión entre “el pueblo” y su “líder”, aspecto que tenía indudables beneficios políticos y consecuencias positivas sobre la legitimidad de la IEE.

En los días que siguieron al discurso de Perón, tuvo lugar una intensa acción estatal dirigida a hacer respetar los precios oficiales y normalizar el abastecimiento de alimentos en la Capital Federal. Por ejemplo, el día 10 de abril el diario La Nación informó en tapa que el Ministerio de Industria y Comercio daba a conocer nuevas listas de precios y solicitaba que “el consumidor deberá hacer respetar estos precios, y es evidente que así podrá ponerse coto a las constantes alzas de precios que han ocasionado el anterior desequilibrio entre éstos y los salarios”. Con ello, se podría mantener “el alto nivel de vida logrado por la clase trabajadora merced a la justicia social que ha inspirado todos los actos del gobierno del general Perón”.

Todo ello se llevó a cabo en el marco de una gran campaña mediática. Eran titulares de todos los días informaciones que difundían el establecimiento de precios máximos, listas de precios oficiales y listas de comercios y mataderos clandestinos que eran clausurados por cobrar precios superiores a los oficiales. Incluso se publicaban listas con nombres y apellidos de consignatarios “agiotistas” y propietarios de establecimientos que eran detenidos y “remitidos” a Villa Devoto. Por ejemplo, se pudo verificar que en el transcurso de cuatro días, se publicaron los nombres de 60 comerciantes sancionados.

Toda la “comunidad organizada” debía ser movilizada para cumplir con los objetivos de la IEE. El día 9 de abril el Partido Peronista publicó la siguiente resolución: “Como expresión de colaboración para la solución de los problemas planteados por la carestía de la vida y frente a las maniobras inescrupulosas de los espectadores, cada peronista deberá convertirse en un inspector para el fiel cumplimiento de las disposiciones gubernativas” (diario La Nación, 10-04-53).

Asimismo, la CGT publicaba comunicados destinados al movimiento obrero en donde se difundían mensajes como este: “la ciudadanía argentina, consubstanciada con su líder, debe bregar intensamente, en toda ocasión, ante cualquier enemigo, cualquiera sean las fuerzas de que disponga en la campaña emprendida con su conductor al frente, para eliminar radicalmente a los deshonestos, a los encubridores, a los malos peronistas y peor argentinos” (ídem).

Aún los comerciantes, en el ojo de la tormenta, participaban activamente de la campaña. La Federación Argentina de Centros de Almaceneros solicitó a todos los comerciantes

“que denuncien a las respectivas instituciones que los agrupan a cualquier proveedor habitual o improvisado que pretenda cobrar por los artículos que les proveen, más del precio oficial o corriente. No aceptar por ningún concepto sobrepuestos o ‘convoyage’, debiendo preferir la carencia del producto antes de aceptar componendas de la naturaleza apuntada. Cumplir estrictamente con los precios máximos que ha fijado el gobierno de la Nación, aún a costa de pérdidas” (ídem).

Finalmente, de manera ritual, toda la campaña culminó el 14 de abril con un paro y una movilización popular en Plaza de Mayo organizada por la CGT y a la que se “adhieren” entidades tan disímiles como la propia central obrera, las Fuerzas Armadas, la Corte Suprema, la Bolsa de Comercio, farmacias, periodistas, etc.<sup>282</sup>. Tal era la “responsabilidad” de la comunidad organizada para responder al llamado de su líder. En el discurso oficial, la unidad de la patria peronista era un hecho. En la ocasión, Perón continuaría con la estrategia de apelar a la solidaridad de la comunidad para lograr la efectividad de la IEE: “en esta etapa de la economía argentina es indispensable que establezcamos un control de los precios, no sólo por el gobierno y los inspectores, sino por cada uno de los que compran, que es el mejor inspector que defiende su bolsillo” (diario La Nación, 15-04-53). Además, profundizó la lectura oficial en clave conspirativa. Luego de que se escuchase una explosión, retomó su discurso e improvisó:

“es menester que cada ciudadano se convierta en un observador minucioso y permanente porque hoy la lucha es subrepticia. No vamos a tener un enemigo enfrente: colocan la bomba y se van. Aumentan los precios y se

---

<sup>282</sup> El diario La Nación publicó en su tapa del día 15 que “los ministros de las fuerzas armadas acordaron acompañar el acto con la manifestación adicta de las instituciones que dirigen” e informó que la Corte Suprema dispuso la paralización de actividades e invitó a su personal a ir a Plaza de Mayo.

hacen los angelitos (...). Todo esto nos está demostrando que se trata de una guerra psicológica dirigida desde el exterior, con agentes en lo interno. (...) El gobierno está decidido a hacer cumplir los precios aunque tenga que colgarlos a todos” (ídem).

En este discurso se puede ver como la legitimidad de la IEE no deja de tener un componente autoafirmativo en términos de conflicto, el cual buscaba reactualizar en momentos de dificultades políticas, “como en 1945”, el apoyo de la masa obrera en contra del “enemigo capitalista”. Lo paradójico es que esta apelación al conflicto ahora buscaba legitimar un mayor compromiso de los trabajadores con la producción. Tras afirmar que gracias a la cooperación del pueblo los precios bajaron un 25%, sostuvo:

“El gobierno, el Estado y el pueblo unidos son invencibles, sólo falta que nos decidamos a realizar. (...) Hasta ahora he empleado la persuasión; en adelante emplearé la represión. (...) Compañeros: como en las horas más críticas de nuestra lucha en 1945, pediré a todos los compañeros que, como entonces, estén activos y vigilantes; pediré a todos que vayan al trabajo confiados y decididos. Todos los problemas que pueden presentarse se resuelven produciendo” (ídem).

En los días posteriores siguió intensificándose la acción estatal, ampliando la lista de productos con precios fijos: textiles y medicinales. Con respecto a estos últimos se redujo su precio disminuyendo los márgenes de utilidad bruta (diario La Nación, 17-04-53).

Sin embargo, estaba claro que esta estrategia de intensificación de la represión contra la suba “injustificada” de precios no representaba exclusivamente un disciplinamiento de los empresarios. Por el contrario, se buscaba, como siempre, legitimar las medidas tomadas apelando a la participación que habían tenido los propios empresarios de la CGE en la CEC. Pero nótese que esto era una construcción discursiva que se hacía casi en privado, no en el fragor del discurso ante la masa. Así, en una reunión con representantes del comercio minorista el 24 de abril, Perón defendió que las medidas de gobierno tomadas “no son ni han sido nunca unilaterales” y que “en estos momentos nosotros tenemos enfocado el problema desde un ángulo del cual nadie puede ser perjudicado en sus intereses sin escuchar a los representantes de esos intereses mismos” (diario La Nación, 25-04-53).

Al mes siguiente, en una conferencia de prensa, el 15 de mayo de 1953, los ministros de Asuntos Técnicos y Asuntos Económicos dieron a conocer la “Situación Económica Argentina” con el objetivo de combatir en

el debate público los “rumores infundados” sobre la marcha de la economía nacional. Luego de atribuir la inflación a los saboteadores y enfatizar el carácter “político” que tenía la inflación, Gómez Morales informó acerca del “éxito” de la acción emprendida:

“La acción oficial, con la colaboración del público solicitada por el señor Presidente y puesta en marcha mediante un conjunto de medidas, ha modificado ese estado de cosas (...). Las estadísticas (...) demuestran que al adoptarse aquellas medidas contra el alza de los precios, el costo de la vida fue rebajado al nivel de abril de 1952. Los precios de la alimentación han descendido 70 puntos por esta acción en una campaña de 20 días. (...) La situación se ha normalizado totalmente y, prácticamente, estamos en los mismos niveles de 1952” (*Economía y Finanzas*, mayo 1953, n° 193: 239).

Si bien para la elite peronista la campaña en defensa del salario y “la batalla” de los precios había sido exitosa<sup>283</sup>, tenía igualmente claro que la “guerra” no estaba ganada. Para ello se requería de la implementación de medidas “mediatas” que también se venían mencionando desde marzo de 1952 y que, según la propia perspectiva oficial y empresaria, no habían sido debidamente alcanzadas. Esto claramente ponía al “problema” de la productividad en el centro de la agenda de las interacciones entre la elite peronista, los empresarios y los trabajadores.

## **X.2. La experiencia del Congreso Nacional de la Productividad y el Bienestar Social**

En general, la mayoría de los estudios que analizaron el Congreso Nacional de la Productividad y el Bienestar Social (en adelante CNPBS o Congreso) se enfocaron en un aspecto particular el mismo: la lucha de clases. Con mayor o menor énfasis, los distintos autores abordaron este evento como una demostración de la inviabilidad intrínseca de la coalición pluriclasista que buscaba construir el peronismo. De esta manera, se considera que cada uno de los temas discutidos a lo largo del Congreso fue la expresión de una “ofensiva” de los capitalistas para imponer su poder en las relaciones productivas y en contra de las “conquistas” logradas por la clase obrera desde 1943. Asimismo, esta “avanzada” del capital contaría con el beneplácito del propio gobierno peronista que, en el contexto de la fase difícil de industrialización, se habría propuesto ya sea “equilibrar” el lugar

---

<sup>283</sup> La inflación arrojó ese año un 4%. Ver Capítulo IX.1.

del capital y el trabajo en la alianza, ya sea “disciplinar” al díscolo sector obrero. Por ello, los sindicalistas asumirían una posición “defensiva”<sup>284</sup>.

En tanto que los objetivos de la patronal (y del gobierno) no pudieron ser efectivamente alcanzados, es decir, no lograron modificar sustancialmente el *statu quo* de las relaciones laborales, se sostiene que el Congreso fue un verdadero “fracaso”<sup>285</sup>. Por ello, se tiende a caracterizar al CNPBS como una jugada fútil y peligrosa del gobierno en su último intento por “salvar” sus bases sociopolíticas en un contexto altamente conflictivo<sup>286</sup>.

De tal manera, otros aspectos, que legítimamente podrían tener la misma relevancia que se le adjudica a la lucha de clases, han quedado, en mayor o menor medida, fuera del análisis; como por ejemplo el hecho de que la cuestión misma de la productividad no era sólo una excusa patronal para avanzar sobre derechos adquiridos por los trabajadores, sino también un problema real a resolver a fin de avanzar en el proceso ISI. Aún en el caso de mencionar este problema, en muchos casos el mismo pierde relevancia en el análisis final y en la caracterización general del Congreso.

Ahora bien, como se dijo, en tanto el CNPBS no arrojó resultados tangibles en cuanto a resolver el problema de la productividad, se lo ha considerado como un ejercicio “fútil”, “temerario”, “predestinado al fracaso” (Doyon, 2006: 387-393). ¿Cuál fue, entonces, la lógica de toda esta iniciativa? ¿Cómo entender este intento “suicida” por parte de la elite peronista, que terminó poniendo en evidencia aquello que quería “ocultar” y que era una de las bases sobre la que construía su legitimidad política (la conciliación de clases)? Para dar respuesta a estos interrogantes, primero se enmarcará el Congreso dentro de la lógica bajo la cual la elite peronista construyó la legitimidad de la IEE. Segundo, se analizarán las posiciones de los actores, sus interacciones y los resultados del Congreso. Por último, se

---

<sup>284</sup> Los autores que escribieron trabajos específicos sobre el tema y que se inscriben en mayor o menor medida en esta línea recién reseñada son: Bitrán (1994), Giménez Zapiola y Legizamón (1988), James (1981) y Kabat (2007).

<sup>285</sup> Una de las excepciones a esta visión es Neffa (1998), quien sostiene que este Congreso, al igual que el CORT, permitió alimentar un consenso entre el capital y el trabajo que sería finalmente interrumpido por el golpe de septiembre de 1955.

<sup>286</sup> Esta conceptualización también es compartida por Doyon (2006).

procurarán extraer conclusiones generales respecto del carácter y el alcance del CNPBS.

### *X.2.1. El problema de la productividad y el modus operandi de la elite peronista*

Si bien la cuestión de la productividad fue socialmente problematizada<sup>287</sup> desde mediados de 1954, ya estaba presente en el discurso de los empresarios desde por lo menos 1943. La mayoría de los autores sostiene que la preocupación oficial se despertó recién luego de la crisis económica<sup>288</sup>. Sin embargo, las fuentes muestran que fue antes cuando la elite peronista observó el problema.

En agosto de 1947 Perón llevó a cabo una serie de jornadas radiales en donde trató algunos aspectos de la IEE y “el problema de la producción”. En esta intervención pública, dirigida a la sociedad en general, se defendió la necesidad de disciplinar a los trabajadores para que recuperen el ritmo de la producción en virtud de dos grandes conceptos. Primero, por la necesidad de mantener el “equilibrio” sociopolítico logrado, el cual se expresaba en las relaciones laborales. Luego de advertir acerca de “los peligros de reducir la producción”, llamó a “proteger el interés colectivo de la Nación” poniendo “un correctivo a la situación” de la disminución del “rendimiento del trabajo” y la “disciplina del trabajo”<sup>289</sup>. Con ello, legitimaba una acción estatal capaz de disciplinar a los actores en defensa de un espacio de coincidencia sobre el cual construir un proyecto de sociedad “justa”<sup>290</sup>. Por

---

<sup>287</sup> El convertir una cuestión en un “problema” a ser resuelto implica un proceso social en donde los actores pujan y ponen en juego sus recursos con el fin de definir los contornos y alcances de dicho problema (Oszlak y O’Donnell, 1976).

<sup>288</sup> Entre las excepciones cabe destacar el trabajo de Brennan y Rougier (2009) quienes observan que hacia 1948 los círculos oficiales comienzan a señalar el problema.

<sup>289</sup> El 22 de agosto, en la tercera conferencia radial, Perón afirmó que la “mejor prueba” del bienestar obrero era “que la producción media del obrero ha descendido del cien por ciento en 1943 al 89,2% que se registra en la actualidad”, pues los “crecidos salarios (...) permiten al trabajador disminuir el ritmo de su producción sin que se resientan sus posibilidades de vida”. Pero advirtió: “Cuando señalamos esa realidad como prueba del bienestar económico del proletariado, no dejamos de advertir la necesidad de poner un correctivo a la situación como medio de proteger el interés colectivo de la Nación (Perón, [1947] 1997: 646).

<sup>290</sup> “Un gobierno que quiera ser fiel cumplidor de sus deberes ha de abordar los problemas desde un punto de equilibrio; y, por eso, así como no he admitido la explotación, ni siquiera la desconsideración de los empleadores hacia los empleados, tampoco debo permitir los excesos de éstos en cuanto puedan poner en peligro la economía nacional y el bienestar colectivo” (ídem, p. 654).

ello, sostuvo que “disminuir el rendimiento normal del trabajo envuelve una actitud criminal” (Perón, [1947] 1997: 655).

Segundo, Perón justificó la necesidad de aumentar la productividad en virtud del desarrollo industrial (legitimidad del modelo de desarrollo), frente a lo cual también se legitimaba el disciplinamiento de la clase obrera<sup>291</sup>:

“(…) no es posible que el gobierno lleve adelante su política de industrialización del país si al mismo tiempo se sabotea, consciente o inconscientemente, la producción. (...) Insisto en que el asunto ha de ser encarado también con relación a la posible resistencia de los trabajadores. (...) El gobierno tendrá que considerar la necesidad de realizar una adaptación de los salarios al costo de la vida, no ya para poner a nivel de éste los que se encuentran por debajo, sino para congelar los que se encuentran excesivamente por encima, ya que la realidad nos prueba que un excedente considerable del salario del trabajador en relación con sus gastos le permite el ausentismo o la disminución del ritmo de la producción” (ídem, p. 655).

De esta manera, se entiende que para la elite peronista –ya en fecha tan temprana como 1947– la cuestión de la productividad era la condición de posibilidad para el crecimiento de la industria y del modelo económico a ella asociado. Al mismo tiempo, se consideraba su resolución como la piedra angular sobre la cual consolidar la base de sustentación sociopolítica, reequilibrando los roles del sector laboral con el patronal. En este sentido, se esperaba que el aumento de la productividad fuese funcional tanto para imprimir dinamismo a la economía y resolver los obstáculos para el despliegue de un modelo de desarrollo industrial, como para generar una ampliación del espacio de coincidencia entre los intereses de los empresarios y los trabajadores, algo que, como se verá enseguida, fue condensado por Gelbard bajo la fórmula “salarios altos–mano de obra barata”. Lo que es nuevo a partir del período 1952 es el discurso de la “eficiencia” en la producción, lo cual se relaciona con el despliegue de la segunda fase “difícil” de la ISI.

Ahora bien, si estos eran los contornos del problema, y lo que éste condensaba e implicaba en relación a los núcleos programáticos del proyecto peronista, la forma de encararlo no hicieron otra cosa más que

---

<sup>291</sup> Para suavizar el tono fuerte hacia los trabajadores, Perón mencionó: 1) que los empresarios también eran en parte responsables porque “especulan” con los precios para compensar la baja producción; y 2) que en gran medida la responsabilidad del bajo rendimiento y del trabajo a desgano es de “los dirigentes comunistas infiltrados”, que incitan esas actitudes “saboteadoras”.

poner de manifiesto el *modus operandi* de la elite peronista. En efecto, el CNPBS fue en sí mismo la máxima expresión de las pretensiones de legitimidad en la formulación e implementación de la IEE. Tanto en sus preparativos como durante su desarrollo, se cumplirán cada uno de los elementos que constituían el proyecto peronista. Desde el Reglamento hasta el Temario quedaron condensados las pretensiones de legitimidad respecto de cómo encarar y resolver los problemas a la vez que el intento de consolidar el modelo económico. Precisamente, fue el líder de la elite peronista quien sentó las bases a partir de las cuales las partes discutirían, definiendo el espacio posible del consenso y los límites de la disidencia. Entre algunos de los principales elementos, se puede señalar:

1) El CNPBS como la expresión de la nueva estrategia de correrse del foco del conflicto sociopolítico y dejar a las partes para que resuelvan el problema.

2) La condición de posibilidad del punto anterior había sido la maduración en cuanto a la “responsabilidad” y a la socialización económica<sup>292</sup> de los miembros de la “comunidad organizada”<sup>293</sup>.

3) La lógica particular con la que se buscó apuntalar la productividad: es la elite peronista la que define la cuestión, la convierte en socialmente relevante, y convoca a las partes, enfrentándolas al problema y exigiendo una definición al respecto y una propuesta concreta a ser aplicada por el Estado<sup>294</sup>. Es decir, se generarían insumos de valor para una IEE legítima y

---

<sup>292</sup> Recordemos que en el proyecto peronista la socialización económica de los empresarios y los trabajadores se daría a través de su participación en las asociaciones profesionales, las cuales interaccionaban con el Estado y entre ellas mismas, logrando así definiciones comunes y consensuadas para la resolución de los problemas. Ver Capítulo IV.

<sup>293</sup> Por ejemplo, el Tema I, punto d) “Responsabilidad individual y colectiva de trabajadores y empleadores y del Estado en el problema” apuntaba a que cada asociación profesional contribuyera en la medida que le correspondiese a promover y acrecentar la productividad (*Hechos e Ideas*, enero 1955, n° 129, p. 29). Además, el Reglamento establecía que la CGT y la CGE “son las dos organizaciones llamadas a encarar la acción que demanda el necesario incremento de la productividad”.

<sup>294</sup> Como se pudo ver, la lógica de la IEE que convoca a colaborar-participar a las partes para resolver el problema es de larga data y está inserta en el mismo proyecto peronista, pero la exigencia de producir propuestas concretas a ser aplicadas por el Estado se practica desde 1952 con la Comisión Nacional de Precios y Salarios. En el Reglamento del CNPBS se destaca que “el contacto directo, el intercambio de experiencias y de aspiraciones entre trabajadores y empleadores, son un requisito de todo programa de esta especie” que apunte a “aumentar la productividad como medio de consolidar las conquistas económicas y sociales y elevar el nivel de bienestar alcanzado” (ídem, p. 25). Y que “el espíritu del

sociopolíticamente viable. A partir del CNPBS se llegaría a un Acuerdo a partir del cual el Estado trazaría un plan y una IEE que apuntase a resolver el problema de la productividad en base a una alta legitimidad.

4) La legitimidad a la que se apela para fundamentar el Congreso se basó en la necesidad de defender los núcleos centrales del proyecto peronista y el modelo económico que promovía el crecimiento con bienestar social (legitimidad del MD)<sup>295</sup>.

Teniendo en cuenta estos aspectos, se puede adelantar que el CNPBS apuntaba a resolver un problema económico fundamental, el de la productividad (cantidad y calidad de lo producido a costos decrecientes), pero que también apuntaba a generar las condiciones de posibilidad para la vigencia de una alianza sociopolítica plural basada en la confluencia del capital y el trabajo.

#### *X.2.2. Posiciones de los actores y alcance del Congreso*

Si bien es cierto que el Congreso fue propuesto formalmente por la CGT, investigaciones han demostrado que es más realista considerar que se habría originado en una propuesta conjunta CGE-gobierno (Giménez Zapiola y Leguizamón, 1988: 346-347) o del gobierno<sup>296</sup>. En cualquier caso, lo que está claro es que fue la elite peronista la que convirtió la cuestión de la productividad en un problema socialmente relevante a resolver<sup>297</sup>,

---

Congreso (...) se traducirá en recomendaciones eminentemente prácticas y constructivas, y en realidades y acuerdos duraderos tendientes a concretar los altos objetivos a que el mismo responde" (ídem, p. 26).

<sup>295</sup> El Reglamento comienza definiendo claramente la justificación del Congreso: "Para reafirmar los altos objetivos nacionales de afianzamiento de la justicia social, de nuestra independencia económica y de nuestra soberanía política, en consolidación del equilibrio económico (...)" (*Hechos e Ideas*, enero 1955, n° 129, p. 24). Y posteriormente se destaca que "el país recorre una etapa avanzada de su evolución industrial, pues de simple productor y proveedor de materia prima ha pasado a ser, además, elaborador de sus riquezas naturales; y este proceso abarca todo el territorio y todas las actividades económicas (ídem, p. 26).

<sup>296</sup> Brennan (2002) sostiene que fue una propuesta del gobierno y que la misma fue "tibiamente" recibida por los empresarios, aunque no presenta evidencias al respecto.

<sup>297</sup> Como fecha podría establecerse octubre de 1954, cuando se anunció el "Plan de Acción sobre el Equilibrio de la Economía Nacional"; aunque, como se señaló, la inquietud haya estado presente por lo menos desde 1947. Entre las razones de por qué recién hacia fines de la década de 1950 se lleva a cabo una acción decidida a favor de la productividad debe contarse: 1) la inminencia de la crisis económica, que obligó a reprogramar prioridades y posponer proyectos de largo plazo; 2) las características de la fase "difícil" de la industrialización, que imponía otros estándares de productividad y que requería de una aceleración en la capacidad de acumulación; 3) la necesidad política (y económica) de

definiéndola y conminando a los actores a enfrentarla. Para dar cuenta de ello se hace necesario, una vez más, profundizar el discurso oficial.

El 18 de enero de 1955 fue el inicio de la extensa campaña de divulgación del CNPBS. En el acto de lanzamiento en el Salón Blanco de la Casa de gobierno, Perón estableció los parámetros bajo los cuales se actuaría, el significado de la productividad, su importancia y lo que esperaba de los empresarios y de los trabajadores. Su discurso comenzó definiéndolo como el acto “más trascendente e importante” realizado “desde 1944” y que marcaría la segunda “etapa de realizaciones”, ubicándolo en el espacio de los intereses generales y no en el de los empresarios o los trabajadores.

Pero tal vez el aspecto más importante haya sido el de establecer los objetivos y el criterio de “éxito” con el que se evaluaría el CNPBS. En este sentido, argumentó que no se proponía llevar a cabo un congreso “formal”, “imbuido de un método ideal”, sino uno “real”, el cual debería llevar

“a cada argentino la necesidad de que produzca y de que trabaje y la convicción de que su sacrificio encontrará en las realizaciones nacionales la justa retribución de sus afanes. (...) Es necesario que nos pongamos a trabajar, que *interesemos a cada uno de los argentinos en este problema y que lo persuadamos de la necesidad imprescindible de realizar esta etapa*. Si lo conseguimos, el congreso será de una efectividad extraordinaria; de lo contrario será un congreso más, intrascendente e inoperante como otros tantos que se llevan a cabo. De ahí la preocupación que yo he de poner en todo lo que corresponde al Estado (...) para interesar a todo el pueblo argentino de la necesidad de una compenetración y de un convencimiento profundo de que el destino de la patria está estrechamente ligado a este Congreso (...)” (*Hechos e Ideas*, enero 1955, n° 129, p. 8, subrayado propio).

Una vez establecido el problema<sup>298</sup>, el Estado quedaría habilitado para tomar las medidas necesarias que aseguren “el cumplimiento por parte de cada uno de los argentinos de la consigna de producir más y mejor” (ídem, p. 8). Un aspecto central de este discurso fue la determinación de las

---

contar con el apoyo y el compromiso del empresariado, que hizo de la productividad el punta pié a partir del cual generar una relación de mayor “reciprocidad” en el ámbito de las relaciones laborales y de la producción.

<sup>298</sup> En esta estrategia, Perón también reiteró los parámetros vigentes de la política económica, orientada en función de las características de la nueva “etapa”, la cual exigía una mayor productividad y a la que debía subordinarse la política de redistribución: “Si queremos mayor bienestar social debemos producir mayor riqueza o, de lo contrario, será siempre una ilusión el que pretendamos alcanzar un mayor *standard* de vida y un mejor bienestar social, sin producir la correspondiente riqueza que ha de apuntarlo, sostenerlo y consolidarlo. En otras palabras, se ha repartido lo posible. Para más, hay que producir. Este es el punto de partida de este momento y de este congreso” (*Hechos e Ideas*, enero 1955, n° 129, p. 10).

responsabilidades que le cabían a cada sector. Los empresarios debían apuntalar la productividad y la producción “a través de su organización, de su eficiencia, de su buen gobierno de la empresa y de una dirección adecuada de la misma” (ídem, p. 10). Así, se lograría una producción “eficiente”, en cuanto a calidad y costo, y “suficiente”, garantizando el abastecimiento interno y para la exportación (ídem, p. 10).

Con respecto a los trabajadores, estableció que “en la eficiencia, la mano de obra tiene una importancia extraordinaria” y que “con chapuceros no llegaremos nunca a una perfecta producción colectiva” lo cual “impone” que “nuestros obreros se capaciten altamente para producir” en las escuelas profesionales. Además subrayó que “en lo referente a la producción cuantitativa también la mano de obra tiene sus exigencias”, por lo cual había que considerar seriamente “el tiempo de trabajo en relación con la producción”, descartando de plano la posibilidad de bajar la jornada de ocho horas.

“Todo el sistema moderno de la organización del trabajo se basa, precisamente, en eso. Y si la conquista de ocho horas de trabajo, hoy aceptada en todo el mundo, tiene algún valor es siempre referido a la cantidad de producción en esas ocho horas. (...) Es preciso que cada hombre que tiene como medio de subsistencia su trabajo manual se persuada, de una vez por todas, de que en esas ocho horas él debe producir bueno y abundante (...)” (ídem, p. 11-12)<sup>299</sup>.

Como se puede ver claramente, para la elite peronista el Congreso debía servir, como mínimo, para generar “una conciencia” acerca de la problemática. Ello habilitaría y legitimaría la acción del Estado para tomar las medidas necesarias en función de la productividad. Era éste el criterio de éxito, más que solucionar de manera absoluta y determinante los problemas de la producción industrial en el lapso de tiempo que duró el CNPBS.

El discurso de Vuletich puso en evidencia los parámetros de legitimidad de los trabajadores respecto del modelo económico, básicamente

---

<sup>299</sup> Para persuadir y legitimar ante los trabajadores la necesidad de cambiar su actitud en el trabajo como medio de resolver el problema de la productividad apeló a otros argumentos: 1) la legitimidad misma del modelo económico, pues en el modelo “justicialista” (donde no hay explotación) producir equivale a fortalecer los fundamentos de dicho modelo y no a “engordar al patrón”; 2) producir más es una acción que le conviene, pues aumentando la productividad ayudaría a bajar los costos, combatir la inflación y así, indirectamente, beneficiarse con salarios reales más altos; 3) que se beneficiarían del aumento de la producción y la productividad de manera directa: participando de los beneficios (ídem, p. 12-13).

signados por criterios de nacionalismo económico, justicia social y, especialmente, por su identificación con la persona de Perón<sup>300</sup>. En particular, la legitimidad de la industria (asociada a la grandeza de la Nación) y la legitimidad de la IEE (identificada con la planificación peronista para la “superación Nacional”) aparecían como instrumentales al bienestar, “a la felicidad” que el jefe del movimiento “desea”<sup>301</sup>. Si bien reconoció el problema de la productividad, también estableció los límites que cabía esperar de los trabajadores. En esta línea, subrayó la existencia de “la protección jurídica y social más amplia y efectiva” y que la productividad no se daría a través de un “aumento incontrolado de trabajo” que no comprometiera “las conquistas logradas ni menos aún la capacidad física de los trabajadores” (*Hechos e Ideas*, enero 1955, n° 129, p. 17-18).

El discurso de Gelbard, al igual que el de Vuletich, estuvo orientado a legitimar la convocatoria misma, ante los propios empresarios (cuya responsabilidad pasaba en gran medida por la aplicación de los métodos y técnicas de la organización científica del trabajo) y ante los trabajadores (a los que se les debe “garantizar condiciones laborales” y “un salario equitativo”). En el inicio de su discurso se dirigió al propio Perón, coincidiendo en cuanto a que el criterio de “éxito” del Congreso pasaba en gran medida por la creación de un “clima psicológico” por el cual “cada habitante será consciente de lo que la productividad exige de él, y procederá en consecuencia” (ídem, p. 21)<sup>302</sup>. Para finalizar, legitimó la productividad asociándola a la “felicidad”, cuya “fórmula en términos económicos” se traduciría en “altos salarios—mano de obra barata” (ídem, p. 23).

---

<sup>300</sup> “Hoy no se trata de la patria que todo nos lo negaba y todo nos lo exigía (...), es la patria de Perón. Una patria justa, libre y soberana. Es la patria muchas veces generosa que nos ha visto dignificarnos, elevarnos, mejorar y vivir con la prestancia de ciudadanos que se sienten orgullosos (...)” (*Hechos e Ideas*, enero 1955, n° 129, p. 16).

<sup>301</sup> “Y señalamos nuestra aspiración de que, como astas de nuevas banderas echadas a flamear en el cielo argentino, veamos llenar todos los rincones del país de chimeneas que a la par que señalen los adelantos de nuestra industrialización indiquen también que cada una de ellas representa una fábrica argentina donde con sentido de paz y progreso muchas voluntades accionan para que cada día se cubran nuevos planes de superación nacional, para dar a la comunidad argentina la felicidad y ventura que Perón les desea” (ídem, p. 17).

<sup>302</sup> No obstante, también albergó la esperanza, el punto de máxima, de que a través del “contacto directo entre trabajadores y empresarios, resultará la eliminación de muchos de los obstáculos que se oponen a una mayor productividad” (ídem, p. 22).

Una vez lanzada la “consigna” de la productividad, se llevó a cabo una formidable campaña de difusión destinada a hacer de esta cuestión el eje del discurso público<sup>303</sup>. En el mismo, la posición de los trabajadores no era la más cómoda, pues en numerosas ocasiones aparecían como defendiendo un *statu quo* del cual serían sus principales beneficiarios. Por ejemplo, el día de inauguración del Congreso, el 21 de marzo de 1955, el diario La Nación publicó una editorial en donde sostuvo que

“sin desconocer la parte que toca a los empresarios, y especialmente al Estado, hemos de señalar que la clase trabajadora es la que más habrá de preocuparse para lograr esta mayor productividad. Los obreros, desechando viejos prejuicios, han de abandonar la mala práctica de las ausencias injustificadas, de la utilización deficiente de sus herramientas y de la despreocupación por los resultados de la tarea que se les ha confiado”.

El 21 de marzo, en la inauguración del CNPBS en la Cámara de Diputados, los actores pronunciaron discursos en donde establecieron sus posiciones. Como se verá, las bases de las cuales partían los actores permitieron vislumbrar las posibilidades y límites del Congreso. Por su parte, Perón, acompañado por todo el Equipo Económico, cedió espacio a los protagonistas del evento y llevó a cabo un discreto discurso en el que poco agregó respecto de lo dicho el 18 de enero.

Distinto fue el caso de Vuletich, cuyo discurso tuvo un tono opuesto al pronunciado en enero. Así, expuso lo que sería la postura de los trabajadores a lo largo de todo el Congreso. En primer lugar, sostuvo que el trabajador era tan sólo “uno más” de los factores que hacen a la productividad, por lo que no se esperara que todo el esfuerzo recayera sobre sus hombros. Segundo, si bien se aceptaba plenamente la consigna de la productividad, se observa la necesidad persistente de no aparecer, ante propios y ajenos, “cediendo terreno”, tanto en el espacio simbólico como en el material. De ahí que se pueda observar la preocupación permanente de dejar en claro de forma textual lo que corresponde a “una parte” pero también “a la otra”.

“En el complejo mecanismo de la productividad (...) el hombre es apenas uno más de los múltiples factores (...). Si se creyera que aquí debemos solamente analizar al hombre en función del trabajo, estaríamos ya perdiendo lastimosamente el tiempo, dado que a una productividad óptima, hace también y en forma preponderante la honradez comercial, la vigilancia

---

<sup>303</sup> Recordemos que la noción de “discurso público” refiere a un espacio de lucha de poder en donde los actores establecen batallas para determinar el sentido de las palabras y de los hechos sociales (Van Dijk, 1999 y 2000). Ver Capítulo II.3.

de costos provenientes de gastos injustificados, el sentido de la tradición industrial, el aprovechamiento racional de las máquinas, la utilización al más alto grado de la potencialidad energética, la investigación incesante para la búsqueda de mejores materiales y el sentido de la tradición de familia en el manejo de la empresa” (*Hechos e Ideas*, marzo 1955, nº 131, p. 272).

En esta línea, el discurso sindicalista no dejó en ningún momento de tener un componente fuertemente reivindicativo que buscaba defender el lugar que ocupaban en el universo simbólico de la Argentina peronista. Contra editoriales como el del diario *La Nación*, sostuvo:

“en los últimos tiempos hemos podido escuchar frases duras contra un sector obrero, al que le imputan bajos rendimientos o desinterés en el desempeño de la diaria labor que ejecuta. Sostenemos que ese sector ha sido y sigue siendo lo más positivo, lo más concreto y substancial con que cuentan nuestras producciones en el campo de la economía nacional” (ídem, p. 273).

Tercero, se estableció aquello que no sería negociable ni variable de ajuste en la búsqueda de una mayor productividad: la legislación social justicialista. Así, las negociaciones partían

“con la exigencia mínima de que se cumpla total y absolutamente nuestra legislación de amparo: la Constitución Justicialista de 1949 y los Derechos del Trabajador y de la Ancianidad, se asegure el cumplimiento nacional de los convenios de labor, se nos haga participar desde un primer momento en los beneficios directos o indirectos que la mayor productividad reporte y de que no se defraude la confianza de los consumidores con malos productos (...)” (ídem, p. 273).

Cuarto, para que una mayor productividad fuese posible era necesario que los beneficios sean “justa y equitativamente distribuidos, por cuanto nadie puede pretender y nosotros no estamos dispuestos a tolerar que tales frutos sirvan exclusivamente para aumentar las ganancias de las empresas” (ídem, p. 272). Más aún, los frutos de una mayor productividad “servirán para sentar las bases de nuevas conquistas y la obtención de partícipes mejoras” (ídem, p. 273).

Quinto, se observan numerosas situaciones en donde se busca salir del lugar de acusados y se apunta contra los empresarios por sus propias falencias<sup>304</sup>. Si bien reconoció que el ausentismo era un problema a resolver,

---

<sup>304</sup> “¿Puede esperar acaso, buen entendimiento fabril quien comienza por no respetar las leyes de trabajo y los convenios colectivos? ¿Quién no aporta a las Cajas de Previsión, no entrega productos de óptima calidad, hace abuso y aun mal uso del crédito, invierte sus ganancias en bienes improductivos, defrauda al fisco, no estimula a sus dependientes o realiza actores reñidos con lo que podríamos denominar sentido ético de los negocios? No. Es menester, para poder exigir, cumplir primero” (ídem, p. 272-273).

por momentos asumió una actitud ofensiva y denunció que en muchas ocasiones la eficiencia no era posible debido a “las condiciones absolutamente impropias” en que los operarios deben desempeñarse (ídem, p. 274), por lo cual reclamó acerca de “normas” que también regulasen el comportamiento de los empresarios.

Como se mencionó, la literatura recibida suele plantear el problema que suscitó el Congreso a partir del antagonismo entre los empresarios, que buscaban generar cambios, y los trabajadores, que se aferraban al *statu quo*. En ocasión de su discurso de inauguración, Gelbard buscó denodadamente salir de esta lógica y buscó plantear el problema de la manera más objetiva posible. En este sentido, argumentó que el problema de la economía nacional pasaba por la renovación del equipamiento para el logro de un mayor rendimiento; pero, en tanto que la disponibilidad de divisas no permitía una total modernización, se volvía imprescindible “resolver el problema a partir de los equipos y planteles actuales”, tomando “como punto de partida lo existente, lo presente, y mejorar y aumentar el rendimiento de la productividad de cada máquina, de cada hombre de cada proceso” (*Hechos e Ideas*, marzo 1955, n° 131, p. 282).

El llamado “realista” del líder empresario apuntaba a que se estableciese la base de una discusión “racional” y “sensata” por la cual se comprendiese que tanto el salario real como la productividad dependían “de la buena marcha de las empresas, esto es, de un trabajo bien planeado y hecho a un ritmo continuado, normal y satisfactorio, sin alteraciones que lo perturben por motivos *ajenos* a las altas finalidades económicas que se busca realizar” (ídem, p. 282-283, subrayado propio).

Con un tono totalmente distinto al utilizado por su par sindical y con mayores continuidades que cambios respecto de su discurso anterior, Gelbard señaló que aquel sería el “Primer” Congreso y reiteró que para comenzar a resolver el problema la clave pasaba por “una cuestión mental”, por establecer “un espíritu nuevo que se adapte a los objetivos de la productividad” (ídem, p. 278). Tanto en sus intervenciones como en las de Perón se puede observar que el CNPBS era parte de una estrategia (¿conjunta y acordada?), un primer paso, para re balancear los componentes

que formaban parte de la “comunidad organizada”. Así hay que entender su llamado a la paciencia<sup>305</sup>.

La CGE, que ya podía jactarse de ser el representante del empresariado nacional con “conciencia” social, formulaba sus demandas apelando a la legitimidad de participar en la “comunidad organizada”. Así, Gelbard aclaró expresamente que no se pretendía de ninguna manera tocar la legislación social justicialista, pero sí acordar los criterios para evitar los abusos generados en torno a su aplicación<sup>306</sup>. En esta estrategia, como se pudo ver ya en el Primer Congreso de Organización y Relaciones del Trabajo (CORT), el consenso era la clave para lograr resultados exitosos, por ello se consideraba fundamental fortalecer la CGT y lograr un acuerdo común que, desde allí, permitiese ir re socializando a los trabajadores bajo los nuevos parámetros de productividad. Es en esta matriz donde se inserta el reclamo empresarial acerca de la “disciplina”.

Aclarados estos puntos y aceptados los parámetros de legitimidad de la “comunidad organizada”, Gelbard pasó revista a aquellas situaciones que obstaculizaban un aumento de la productividad. En su discurso se observa el mensaje implícito: la necesidad de re encontrar un “equilibrio”, una reciprocidad, como forma de establecer un nuevo contrato en las relaciones laborales<sup>307</sup>. Dos fueron los temas principales que debían atenderse: la regulación de las comisiones internas y el ausentismo. Argumentó que es razonable

---

<sup>305</sup> “Este proceso de transformación que iniciamos se prolongará en el tiempo; más hay que prevenirse de la impaciencia (...) y, con real empeño, pongámonos a la tarea, a la acción concreta, pues esa será la única forma de probar la verdad de la productividad” (ídem, p. 279). “El Congreso constituye el punto de partida para que se desarrolle vigorosamente el espíritu de la productividad entre los responsables y actores del proceso económico argentino. Sin ese espíritu no será factible lograr los propósitos que hacen a la esencia de tan magna asamblea” (ídem, p. 283).

<sup>306</sup> “Las conquistas sociales están afirmadas en un ordenamiento legal que aceptamos en todos sus alcances, pero es indispensable que esas leyes se apliquen con estricta objetividad y con espíritu de justicia, con prescindencia de la eventual presión del sector empresario o del sector obrero”. Luego de asegurar que “no se quitará nada a nadie”, advirtió que una empresa exige “el mantenimiento de una disciplina y de un orden jerárquico sin el cual no se concibe ninguna asociación humana” (Gelbard, ídem, p. 281).

<sup>307</sup> James (1981) utilizó el término “*effort bargain*” para describir la relación que existe entre el sueldo o jornal y el rendimiento productivo del obrero. El mismo es una relación, un contrato implícito, entre los niveles de producción y el esfuerzo de trabajo: tanta paga por tanto trabajo. Este autor sostiene que durante el peronismo este contrato se rompió y que con el CNPBS se apuntaba a renegociarlo.

“pedir que (las comisiones internas) contribuyan a consolidar el desenvolvimiento normal de la empresa y a la marcha de la productividad. Tampoco es aceptable que, por ningún motivo, el delegado obrero toque un silbato en una fábrica y la paralice. No hay razón valedera que pueda invocarse, y mucho menos cuando amparan a obreros y empresarios leyes que figuran a la vanguardia de las que rigen en los países más adelantados del mundo” (*Hechos e Ideas*, marzo 1955, n° 131, p. 280).

Contra el ausentismo, señaló que “en algunos sectores llega hasta el índice alarmante del 15%, originando serias alteraciones en el trabajo y constituyéndose en una de las causas principales de la baja productividad”. Asimismo, reclamó “terminar con los ‘lunes de huelga’”. Todas estas prácticas, argumentó Gelbard, afectaban los costos y disminuían la producción, lo cual repercutía en el nivel de precios y en el salario real.

### *X.2.3. Difusión, organización y dinámica del Congreso*

Entre el 18 de enero y el 21 de marzo, la “comunidad organizada” se puso en acción para difundir en cada rincón del país la consigna de la productividad. Estado, CGT y CGE habían activado todos sus recursos con el objetivo de involucrar a toda la población, y no sólo a los directamente interesados, en la “problemática nacional”. El impresionante aparato oficial de propaganda incluía no sólo los medios de difusión estatales sino un número amplísimo de medios que, gracias a diversos mecanismos y por distintas razones, reproducían y amplificaban el discurso oficial<sup>308</sup>.

Asimismo, los organismos oficiales llevaron a cabo acciones propias de difusión y divulgación. Por ejemplo la Secretaría de Asuntos Técnicos editó una serie de publicaciones “de carácter técnico” como forma de “adhesión” al CNPBS<sup>309</sup>. En ellos se buscaba legitimar la cuestión ya sea desde un discurso científico o para ponerse a tono con los desarrollos internacionales en donde se venía discutiendo el tema de la productividad desde hacía años<sup>310</sup>.

---

<sup>308</sup> Respecto del tema de los medios de comunicación durante el peronismo, ver Sirvén (1984). También el tema es tratado en Luna (1986, tomo I).

<sup>309</sup> Entre éstos, pueden citarse: *La productividad y las investigaciones científicas y técnicas* y *Centros europeos de productividad origen, estructuras y servicios*, ambos de marzo 1955.

<sup>310</sup> El documento *La organización científica del trabajo como base para el aumento de la productividad* revistaba la discusión internacional sobre racionalización y productividad en el marco del Comité Internacional de la Organización Científica que se llevaba a cabo desde 1924. El documento, de 139 páginas y editado en 1954, muy probablemente en octubre, sostenía que “una visión panorámica de (los Congresos realizados) permite apreciar la labor universal cumplida en el campo de la organización científica y a la cual

De la misma forma, personajes prominentes de la elite peronista llevaron a cabo acciones y discursos orientados a legitimar la consigna<sup>311</sup>. Con el objetivo de generar un “estado psicológico” afín a la “productividad” la Secretaría de Asuntos Técnicos, especialmente designada para las actividades de preparación y divulgación del evento, editó un folleto “de carácter estrictamente popular” titulado “¿*Qué es... productividad social?*”, que se proponía “divulgar los principios básicos de la Productividad, de interés para la Comunidad Organizada”<sup>312</sup>.

En la misma línea que la campaña “Perón quiere saber lo que su pueblo necesita”<sup>313</sup>, el Congreso abría una instancia para la participación y el involucramiento de toda la sociedad. Tanto particulares como entidades civiles, privadas y estatales podían presentar “espontáneamente” estudios y ponencias, los cuales serían revisadas y seleccionadas (admitidos o rechazados) por una Subcomisión de Ponencias, dependiente de la Comisión

---

tenemos que atenernos para ponernos a tono con el adelanto universal” (prefacio). Una de las principales conclusiones que se derivaba de la experiencia internacional, y una de las principales recomendaciones del citado documento, apuntaban a la necesidad de incorporar institucionalmente a la ciencia y a la técnica “no sólo en la industria o en la administración pública, sino en todas las esferas de la economía (...)” (p. 138). Debe llamarse la atención sobre el hecho de que el CNPBS en ningún momento incorpora institucionalmente la ciencia y la técnica a la discusión, más allá de apelar a ella para legitimar la consigna de la productividad.

<sup>311</sup> Por ejemplo, el 8 de marzo de 1955, Raúl Mendé, dio una conferencia en la Escuela Superior Peronista ante el personal técnico y directivo y representantes de la CGT y la CGE, luego editada bajo el nombre *Adoctrinamiento del personal directivo y técnico, misión de la Secretaría... y su relación con los fines del Congreso...*, donde ensalzó las virtudes de la colaboración social y dio por finalizado el “sistema de lucha”, no obstante lo cual llamó a luchar contra aquellos que “sabotean” la producción y, con ello, a la Argentina peronista. Asimismo, el ministro de Finanzas, Miguel Revestido, ya durante el Congreso, disertó sobre la relación positiva entre el ahorro nacional y la productividad (*Hechos e Ideas*, nº 131, p. 255-266). También el Instituto Mixto de Inversiones Mobiliarias presentó al Congreso una ponencia sobre el ahorro nacional, las posibilidades de “acrecentamiento razonable” y su “adecuada utilización como fuente de recursos para su inversión en bienes productivos” (*Hechos e Ideas*, ídem).

<sup>312</sup> Allí se buscaba claramente legitimar la cuestión descartando los “prejuicios equivocados” acerca de la misma: que no implicaba un “mayor esfuerzo” sino que permitiría “vivir mejor” puesto que permitiría “producir más, con menos esfuerzo”. A través de cuadros didácticos, se explicaba lo que “no es” y lo que “sí es” para el obrero y para el consumidor. A su vez, detallaba las acciones que deberían corresponder a los empresarios, obreros, consumidores, propietarios rurales y el Estado. Para finalizar, daba una serie de “ejemplos prácticos” acerca de las implicancias de un aumento de la productividad y sus “evidentes” ventajas. El documento también apuntó a identificar “productividad” con “desarrollo”: “la productividad propugna una acción acorde entre el capital y el trabajo, empresas y operarios, para que, empleando técnicas mejores, no sólo se produzca más y mejor, sino, ante todo, *se viva mejor*” (*¿Qué es... productividad social?*, p. 15).

<sup>313</sup> Véase el Capítulo IX.2.

Central organizadora. Las presentaciones admitidas formarían parte del “Informe Final” o “Relatorio” que, procesadas por las Comisiones de Estudio, serían incorporadas, aunque fuese de manera indirecta, al Acuerdo Nacional de Productividad y Bienestar Social. Con ello, esperaba generarse una “mística de la productividad”, que llevase a toda la población a “consustanciarse” con la problemática.

Por último, cabe mencionar las acciones de los protagonistas del evento: la CGE y la CGT, que ya desde octubre de 1954 llevaron a cabo una fuerte campaña de divulgación entre sus miembros: afiches, conferencias, folletos, discursos, reuniones, etc. Revistas de la época como Hechos e Ideas, Horizontes Económicos, Finanzas, etc. publicaban continuamente artículos escritos por sindicalistas y empresarios, donde se repetían todos los efectos benéficos de la productividad y se argumentaba “racionalmente” en contra de los “prejuicios” al respecto. Esto último estaba orientado específicamente a los trabajadores, a quienes se buscaba persuadir de que la productividad no implicaría un “mayor esfuerzo”, ni “engordaría al patrón”, provocaría desempleo o afectaría derechos adquiridos.

La organización del Congreso revela algunos aspectos que vale la pena destacar. Primero, la conformación de su estructura estaba basada en la paridad de representantes obreros y empresarios. Segundo, y acorde con lo anterior, el sistema de decisiones consistía en la unanimidad. Estos aspectos garantizaban el control del evento por parte de las entidades corporativas, que eran las que darían la forma final y el contenido del acuerdo.

Tercero, el mismo temario<sup>314</sup> –y en realidad la propia consigna de la “productividad” – sugiere que la necesidad de las medidas posibles a implementarse implicaban cambios en las relaciones laborales. Los aspectos que más resquemores producían en los trabajadores eran: la reubicación de “mano de obra excedente”, la valuación y remuneración de las tareas, la celebración de “Acuerdos nacionales de productividad”, por rama y por

---

<sup>314</sup> El mismo consistió en “Tema I: Productividad: mejor nivel de vida”, a su vez con seis subtemas; “Tema II: Medios concretos para elevar la productividad”, con seis subtemas; “Tema III: Bases generales para acuerdos sobre productividad”, cuatro subtemas. En total eran 15 subtemas, cada uno de los cuales sería tratado por una Comisión de Trabajo correspondiente, es decir, 15 Comisiones en total.

empresa y la posterior firma de convenios colectivos que incorporen dichos Acuerdos.

Cuarto, como resulta evidente, de los 15 subtemas a tratar por cada una de las Comisiones de Trabajo no todos eran igualmente relevantes. Pero esta inflación temática tiene también su lógica. Desde el punto de vista de la técnica de la negociación, dividir las negociaciones en numerosas partes permitía un acercamiento progresivo entre las partes hasta llegar a los temas más conflictivos. Pero además, desde un punto de vista político, esto salvaba de apostar todo a las cuestiones más relevantes y cargar con el peso de un posible fracaso. Finalmente, todo el trabajo de las 15 Comisiones se trataría en las Sesiones Plenarias y derivaría en el “Acuerdo Nacional de Productividad y Bienestar Social”<sup>315</sup>.

Por último, es preciso destacar el lugar del Estado. Si bien el evento era formalmente de la CGT y la CGE, está claro que era aquél el que otorgaba, paradójicamente, el marco legitimante. No casualmente es el Congreso de la Nación el lugar donde se llevaron a cabo las negociaciones. Pero además de esto, el CNPBS brindaba un marco para legitimar, nuevamente, la IEE. El Tema I “Productividad: mejor nivel de vida”, inciso e) “Acción del Estado”, hace referencia “a las medidas gubernamentales que puedan crear las condiciones y el clima necesarios para un mayor entendimiento entre capital y trabajo”. Además, enunciaba, y por tanto legitimaba, medidas de carácter general que deberían seguir profundizándose: el “desarrollo armónico de la economía social de acuerdo (...) al Plan Quinquenal” (léase equilibrio campo- industria, consumo-inversión), “presupuesto de divisas”, “modernización de equipos” y “medidas impositivas” para “incentivar la productividad en las empresas”.

A lo largo del Congreso se observa una dinámica en donde permanentemente los empresarios intentaban “avanzar” en las modificaciones y especificaciones por las cuales se haría realidad la consigna de la productividad, y los sindicalistas buscaban “contener” y

---

<sup>315</sup> Obsérvese la existencia de una lógica organizacional premeditada que culminaría, sí o sí, en un Acuerdo. Ello constituiría un “éxito”, aunque podría ser más o menos sustantivo, más o menos abstracto, específico, etc.

minimizar el impacto de los posibles cambios que se pretenden introducir. Ello determinó que en la mayoría de los casos el resultado fuese un “acuerdo” poco sustancioso, ambiguo e incluso contradictorio, tal como destaca Bitrán (1994). La lógica de las negociaciones no pueden ser entendidas sin antes revisar los puntos de partida de las partes.

Tal como se deriva del propio discurso de Gelbard y de las posiciones de los empresarios a lo largo del Congreso, el principal problema a resolver era el de la disciplina en el trabajo, sin la cual no podrían llevar a acciones para aumentar el rendimiento y la productividad. Por ello es que, al igual que en el CORT<sup>316</sup>, sostendrán la necesidad de definir con la mayor precisión posible lo legítimo y lo ilegítimo en el comportamiento obrero en los lugares de trabajo. Con ello se esperaba, al menos parcialmente, comenzar a poner límites a lo que consideraban abusos amparados en un entendimiento laxo de la legislación social. El punto de máxima al que se aspiraba era incorporar en los convenios colectivos de trabajo estos criterios, consensuados, acerca del comportamiento laboral legítimo.

Sin embargo, es preciso destacar, contra los enfoques mayormente basados en el conflicto de clase, que los empresarios cegeístas aceptaban plenamente tanto los parámetros generales del consenso social justicialista como algunas de las instituciones obreras más concretas: las comisiones internas, a las cuales se proponía regular y no eliminar<sup>317</sup>. En sus intervenciones a lo largo del Congreso, en lugar de lo que muchos autores destacan como posición “ofensiva” para recomponer la tasa de ganancia, en realidad puede ser visto como una acción orientada a lograr el “equilibrio” en las relaciones laborales, las que se veían como excesivamente favorable a los trabajadores y que daba lugar a ciertos “abusos”. Esto no excluye el hecho de que en el campo empresarial existieran posiciones extremistas que

---

<sup>316</sup> Véase el Capítulo IX.3.

<sup>317</sup> Por ejemplo, Bitrán, al igual que otros autores, presenta a los empresarios como actores cuyo objetivo fundamental y último es “impugnar distintas cláusulas de los convenios colectivos de trabajo y el poder ‘discrecional’ e ‘indefinido’ de los obreros en las mismas empresas” (1994: 103). También sostiene que los empresarios impugnaban la misma idea del consenso. Pero en realidad lo que se observa el consenso era considerado imprescindible para lograr efectividad en los cambios que se querían implementar. Por otro lado, los empresarios, los de la CGE al menos, estaban lejos de considerar que había que generar cambios en la relación salarial a través de la fuerza o que quisieran volver a 1943.

apuntaban a “derogar la legislación laboral vigente como único medio de obtener una mayor productividad”<sup>318</sup>.

En cuanto a los representantes sindicales, cabe destacar que no se opusieron en ningún momento a la necesidad de aumentar la productividad, aunque también hubieron posturas maximalistas que sólo legitimarían un Congreso que asegurara mayores beneficios<sup>319</sup>. Sin duda que en muchas ocasiones las posiciones de la CGT resultaron ambiguas y contradictorias, pero ello no es tanto de la “falta de conciencia” respecto de sus intereses “objetivos” de clase, sino de la lógica misma de la negociación y del lugar complejo que ocupaban al ser al mismo tiempo representantes de los trabajadores y un órgano cuasi estatal.

Al contrario que los empresarios, los representantes sindicales buscaron a toda costa eludir compromisos concretos, ya que ello podría despertar las críticas de las bases obreras. En este sentido, apuntaron a consensuar proposiciones tan generales y abstractas como fuese posible. A lo largo del Congreso se pueden observar los límites para la aprobación de propuestas que pudiesen ser vistas como un “retroceso”. De ahí que sistemáticamente los delegados se opusieran, no sólo a firmar un acuerdo que significara una “derrota” en cuanto a las “conquistas” logradas, sino también a cuidar con detalle la letra misma del acuerdo.

#### *X.2.4. El desarrollo del Congreso, interacciones y resultados*

Uno de los temas más sustanciales y conflictivos del CNPBS fue la cuestión de los convenios colectivos. Como se pudo ver en esta tesis<sup>320</sup> y como señalaron otros autores, la forma que asumieron los convenios colectivos desde 1944 determinaron a la vez un aumento del poder del movimiento obrero organizado en los lugares de trabajo y una disminución

---

<sup>318</sup> La cita pertenece a Federico Grether, presidente de la Federación de Industriales Textiles y miembro del Comité Organizador del CNPBS, quien alude a los “malos empresarios” quienes sostendrían esa posición (en Bitrán, 1994: 124)

<sup>319</sup> Por ejemplo, la Unión de Sindicatos de Trabajadores Municipales de la República Argentina procuró “enmendar algunas contradicciones y repeticiones que se advierten” en el Temario, y advirtió: “no se nos ha escapado cierta tendencia revisionista de norma y realizaciones (...). Creemos que seguir por la misma senda emprendida perfeccionando pero no retrocediendo, debe ser la mejor actitud (...)” (en Bitrán, 1994: 101).

<sup>320</sup> Ver Capítulos III.2.1. y VI.3.

de la capacidad de los empresarios para organizar el trabajo<sup>321</sup>. Como un aspecto destacado dentro de la vida diaria de la empresa estaba el de las comisiones internas.

Los empresarios ya en el CORT habían propuesto la necesidad de “adecuar” los convenios según criterios mínimos de productividad. Así, propusieron que éstos fuesen firmados de forma independiente en cada empresa. Pero este sería uno de los puntos más resistidos por la CGT, pues los convenios eran unas de las principales conquistas y garantías de la “justicia social”. Los sindicalistas argumentaron que salarios y condiciones laborales no podían quedar subordinados a los Acuerdos de Productividad.

Estas diferencias en cuanto al grado en el que los convenios colectivos se harían eco de la consigna de la productividad se terminaron discutiendo en varias comisiones. Por ejemplo, el Tema II, inciso e) “Acuerdos nacionales de productividad”, tratado por la Comisión 10. Luego de fuertes discusiones y desacuerdos, finalmente en la Sexta Sesión Plenaria se acordó el criterio de que los acuerdos sobre productividad deberían sujetarse a ciertas “normas”: que los mismos se firmarían por rama de actividad, que las “entidades adheridas” a la CGT o la CGE adaptarían lo acordado según “las posibilidades y características de su actividad específica” y que a nivel de empresa se convendría “en la medida que lo permitan las posibilidades” el cumplimiento y aplicación de las normas que emanen del Acuerdo.

Algo similar ocurrió con el Tema III, a) “El Acuerdo y el convenio colectivo de la actividad”, Comisión 12, en donde luego de conversaciones, desacuerdos y despachos en disidencia, se terminó acordando en la Séptima Sesión Plenaria que el problema sería resuelto de manera paritaria en el futuro. Así, por un lado, se estipuló que los convenios colectivos eran intocables en relación a los acuerdos de productividad, y que, por otro lado,

---

<sup>321</sup> Entre otras cuestiones, los convenios estipulaban una amplia cantidad de condiciones, entre las que se pueden mencionar: el régimen de ausencias, vacaciones, indemnizaciones, forma de realización de cada trabajo, cantidad de operarios por tarea, contratar personal sólo a través del sindicato, la prohibición de ocupar un trabajador para otra tarea que no fuese aquella para la cual había sido contratado, respetar la cantidad de personas para cada tarea, etc. Las comisiones internas eran las encargadas de hacer que se respetasen todas las condiciones acordadas en el convenio colectivo. De estos ejemplos puede entenderse fácilmente que la sensación generalizada de los empresarios era la de haber perdido el control de su propia empresa.

las cuestiones propias relacionadas con la productividad deberían ser negociadas por consenso en cada caso. Esto quedó cristalizado en el punto VI del Acuerdo Nacional de Productividad (en adelante ANP o Acuerdo): “Las proposiciones aprobadas por el CNPBS se materializarán mediante la concertación de acuerdos tendientes a una mayor productividad, independientes de los convenios colectivos o particulares en vigencia y libremente convenidos (...)” (*Hechos e Ideas*, 1955, n° 132, p. 367).

Pero fue la Comisión 13, que trató el Tema III, b) “Consideración del factor productividad en las convenciones de trabajo existentes”<sup>322</sup>, la que tuvo que lidiar con uno de los temas más espinosos, aunque sustantivos en cuanto a la posibilidad de devolver la “disciplina” a los lugares de trabajo: la regulación de las comisiones internas. En esta cuestión los empresarios y los sindicalistas no pudieron imponer sus criterios y, nuevamente, debieron consensuar un Informe bastante ambiguo, el cual estipulaba que las partes convendrían acuerdos a futuro “haciendo especial referencia” a las “situaciones existentes” que impidan o limiten una mayor productividad. Sin embargo, desde otra mirada se podría concluir que lo acordado legitimaba nuevos criterios en los futuros convenios colectivos a firmarse y la posibilidad de que se negocien condiciones diferentes que apuntasen a lograr una mayor productividad y la eliminación progresiva de los aspectos más rígidos de los contratos laborales.

Específicamente, respecto de las comisiones internas, fue muy poco lo que se pudo cambiar. La estrategia de los empresarios consistió en sostener que las mismas no eran las entidades legítimas para representar a los trabajadores frente a la patronal. Por ello apuntaron a deshabilitar su actuación y fortalecer el poder de la CGT<sup>323</sup>. La Comisión 13 que trató este

---

<sup>322</sup> En esta Comisión se tratarían, según el propio temario acordado, “aquellas situaciones existentes que impiden, limitan o lesionan el propósito o las posibilidades de una mayor productividad, destacando el perjuicio que ellas representan para la economía de la empresa, la actividad y el país en general. Ejemplos de estas situaciones son aquellas que dificultan los trabajos provisorios de personal de una sección a otra, las que impiden la ejecución de una tarea que comprende diversos tipos de trabajo, las que no permiten la remuneración por rendimiento. Se destacará, asimismo, la necesidad de acordar normas de actuación de las comisiones internas de fábrica” (*Hechos e Ideas*, 1955, n° 129, p. 31-32).

<sup>323</sup> La propuesta patronal fue sintetizada por Bitrán de la siguiente manera: 1) subordinar el accionar y la legitimidad de las comisiones a los sindicatos correspondientes; 2) limitar el número, su capacidad de gestión directa frente al empleador y definir un rol auxiliar para

tema no pudo ponerse de acuerdo y terminó elevando un despacho inocuo y ambiguo que pateaba para adelante la demanda empresaria<sup>324</sup>. Así, el Informe soslayó el problema y ni siquiera mencionó a las comisiones internas, tal como estaba especificado en el Temario.

Otros temas en discusión no terminaron con resultados tan inocuos como los recién mencionados. Con respecto al tema de la “reubicación” del personal como producto de los cambios que pudiera generar una mayor productividad, se reconoció la posibilidad de un desplazamiento laboral e incluso del desempleo tecnológico, pero se aclaró que la dirección de la empresa informaría previamente a la organización obrera “a fin de llegar a soluciones orgánicas”.

Un tema sensible para los empresarios era la posibilidad de implementar la remuneración por rendimiento, aspecto en el que pudieron satisfacer algunas de sus demandas. Así, se logró consensuar y legitimar la implementación de “sistemas de incentivos”, la exigencia de un “rendimiento mínimo” en la jornada laboral y la reafirmación de la autoridad empresaria en la determinación de los mejores “métodos de trabajo” (Tema II, b) “Técnicas conducentes a una mayor productividad”, Comisión 7).

En relación al “ausentismo”, se lo reconoció como un “problema” a resolver y que era un “obstáculo” a una mayor productividad. Pero aunque había acuerdo en otorgar premios y primas por presentismo, finalmente no se consensuó la implementación de medidas disciplinarias para combatir el ausentismo “injustificado”, punto de máxima de los empresarios. Por ello, en la Séptima Sesión Plenaria sólo se aprobó que se recopilaran estadísticas y que se estudiara “científicamente” sus causas, además de difundir la idea de que el ausentismo debe ser evitado (Tema II, d) “Promoción de una asistencia regular al trabajo”, Comisión 9).

---

los delegados de sección; 3) que los delegados no dejen de cumplir funciones laborales y que las actividades sindicales no quiten tiempo de trabajo, delimitando las situaciones en que se puede interrumpir el trabajo (1994: 231-232).

<sup>324</sup> El texto consensuado rezaba: “Atendiendo a la conveniencia de establecer algunas normas de carácter general y amplias, que regulen las actividades sindicales y patronales” se “estima que la mejor forma de arribar a ello constituirá en establecer las mismas de acuerdo a las bases gremiales establecidas, legisladas y practicadas desde la implementación del justicialismo” (en Bitrán, 1994: 234).

### *X.2.5. Hacia otra caracterización del Congreso*

Como se puede observar, en términos concretos, el *statu quo* en cuanto al grueso de la práctica laboral no fue esencialmente modificado, tal como ha sido enfatizado por todos los autores que estudiaron el CNPBS. La misma estructura del Congreso determinó que no hubiesen “ganadores” ni “perdedores”: tanto la CGT como la CGE debieron consensuar las posiciones, eliminando las propuestas maximalistas, y suscribieron el Acuerdo, como actores representativos del conjunto de los trabajadores y empresarios, según detallaba expresamente el Acuerdo Nacional de Productividad (ANP). Sin embargo, dicho Acuerdo dejó sentado en el discurso público, a través de un documento formal, el asentimiento tanto de empresarios como de obreros respecto de la existencia de los problemas y de la necesidad de cooperar para resolverlos. Es cierto que no se especificaron las “soluciones”, pero es igualmente cierto que se legitimaron criterios a adoptarse, los cuales podrían funcionar como argumentos para posteriores acciones disciplinadoras, ya sea por parte de los empresarios o del gobierno.

Para graficar esta cuestión, vale la pena señalar algunos de los puntos firmados en el Acuerdo Nacional de Productividad<sup>325</sup>. El punto II mencionó que las empresas aplicarían las “técnicas que tiendan a obtener índices óptimos de productividad” y que “la productividad no lesiona el patrimonio moral y material que les es reconocido”. A su vez, el punto III, remarcó una serie de cuestiones que realzaban el rol y la autoridad de los empresarios frente a los trabajadores. Entre otras cuestiones, se estableció que los fines del Acuerdo pasaban por: la “adaptación” de “los cuadros del personal a las necesidades de la empresa”, “la asistencia regular al trabajo”, que la empresa podría aplicar planes “para obtener un aumento de la productividad” y un “empleo racional e integral de la mano de obra disponible”. De la misma forma, en el punto IV se consideró que “los medios propicios” para aumentar la productividad serían, entre otros: “incrementos directos en las remuneraciones por vía de incentivos proporcionados a la eficiencia del trabajador” y un “aumento cuantitativo y

---

<sup>325</sup> En el Acuerdo se deja sentado que éste sería el nombre oficial, sin “bienestar social”.

mejora cualitativa de la producción” (*Hechos e Ideas*, 1955, n° 132, p. 363-367).

La dinámica que se dio a lo largo del Congreso puede ser entendida en términos de los cambios que venía sufriendo la alianza sociopolítica sobre la que se apoyaba el gobierno. Tal como se vino señalando en esta tesis, el “equilibrio” al que recurrentemente aludía Perón también tenía su dimensión sociopolítica, y se explicaba por la necesidad de dar un mayor peso al sector patronal, de manera que este pudiese “colaborar” más eficientemente en la fase económica que se buscaba desarrollar. En esta nueva “etapa” se imponía, entonces, la necesidad de una mayor presencia del capital en la economía, frente a lo cual los trabajadores debieron adaptarse.

Tanto a nivel simbólico como material, Perón venía insistiendo en que no se podía seguir distribuyendo sin antes mejorar la producción, es decir el rendimiento. Pero también estaba conciente de que estos objetivos, para ser efectivos y duraderos, no podían ser impuestos de manera abrupta, sino que los cambios deberían darse a través del consenso, algo en lo que coincidían plenamente los dirigentes de la CGE. En este sentido, primero había que generar un clima, una “conciencia”, una prediposición “psicológica” que habilitara y legitimara estos cambios. Este era el primer objetivo, de mínima, que se proponía el CNPBS y que sin duda fue alcanzado.

Por otra parte, sería considerar de ingenua la idea de que se promovió el Congreso para resolver, en un lapso de 10 días y a través de un Acuerdo firmado por las partes, un problema económica y sociopolíticamente tan complejo como el de la productividad. Pero si se tiene en cuenta el *modus operandi* de la IEE peronista –que convoca a los actores, los enfrenta al problema y difunde la consigna en la sociedad, generando un clima propicio en donde puede aplicar una IEE con importantes grados de legitimidad– se logra entender en mejores términos tanto la iniciativa misma como el alcance del Congreso. Desde este punto de vista, este evento fue un primer paso, exitoso al menos en este sentido, en donde se buscaría desplegar esta estrategia, absolutamente compartida por los empresarios.

El objetivo de máxima, es decir, acordar transformaciones sustantivas en las relaciones laborales, no fue logrado, tal como fue subrayado por la literatura recibida. Pero en cambio el Congreso permitió generar un contexto en el que eventualmente se podría legitimar una IEE más decidida en favor del “equilibrio” sociopolítico y económico y en donde se pudiesen aplicar políticas más explícitas de disciplinamiento a los actores que “atentasen” contra la productividad. En efecto, en la medida en que ésta fue definida por el discurso oficial como equivalente al “bien común”, imprescindible para la salud de la “economía nacional” y el “bienestar social” considerado de manera “realista”, se produjo un contexto diferente en el que se reducirían considerablemente los costos de acciones más directas por parte del Estado para apuntalar la economía en general y la productividad en particular.

El hecho de que ello no haya tenido lugar puede ser entendido por una variedad de razones, entre las que generalmente se han destacado la necesidad de contar con el apoyo de su base social en momentos críticos como los que se vivió durante 1955. Pero no se puede negar que la elite peronista buscaba, por lo menos desde 1947, lograr un compromiso más efectivo de los trabajadores con el aumento de la producción. El CNPBS, entonces, puede ser entendido a la vez como la cristalización institucional del discurso de la elite peronista y la culminación de una estrategia destinada a legitimar la nueva orientación de la IEE.

En este sentido, el Congreso, en sí mismo, constituyó un mensaje, poderoso, destinado al movimiento obrero. Más importante aún, la iniciativa apuntaba a preservar la legitimidad de la IEE y del MD en una coyuntura económica marcada por modificaciones sustantivas en la dinámica de la industrialización (fase “difícil”) y por reposicionamientos estructurales a nivel político, económico, social y simbólico-cultural, de los sectores empresariales y trabajadores.

## CONCLUSIONES

El análisis sistemático de los OCE, como los consejos y comisiones mixtas, permitió observar de manera privilegiada las interacciones Estado-actores, y puso de relieve aspectos fundamentales de la IEE peronista, las posiciones y conflictos entre empresarios y trabajadores y las instituciones económicas. A su vez se identificaron algunas de las derivaciones que todo ello tuvo en relación al MD-ISI.

Durante la década de 1930, a la luz de los desafíos sociales, políticos y económicos que supuso el quiebre del modelo agroexportador emergió, por fuerza de las circunstancias, el Estado intervencionista, lo cual implicó nuevas formas de relacionamiento entre el Estado y los actores socioeconómicos. El acotamiento forzado de la esfera política, que conllevó la exclusión de todos los sectores que no contaban en la aritmética del poder –en particular pero no únicamente el sector popular– generó un contexto en donde la IEE pudo desplegarse con grados importantes de efectividad –al menos en cuanto a poder salir de la crisis económica–, aunque con un grado de autonomía y poder disciplinario muy acotado.

Pero fue precisamente esta “simplificación” del juego político la que imprimió su marca de fuego en los orígenes de la IEE: su legitimidad, aceptada o denostada según la perspectiva de cada sector. Por supuesto, los actores excluidos del juego de poder tendieron a otorgarle una baja legitimidad a la clase política de esa década y a la IEE. A medida que la estructura económica se diversificó y la división del trabajo se expandió, emergieron nuevos actores y nuevas demandas que complejizaron el contexto donde la IEE tenía lugar.

El estallido de la SGM no sólo encontró a una Argentina todavía sin resolver el problema de la legitimidad de su sistema político, sino que además obligó a definirse sobre disyuntivas cruciales respecto de la orientación de la IEE y el MD. Desde la visión de los contemporáneos estas decisiones asumían el carácter de verdaderas encrucijadas, y el hecho de que, al menos en parte, ellas hayan estado en la base del golpe de estado de

junio de 1943 no hace otra cosa más que poner en primer plano el problema de la legitimidad, tanto del sistema político como del modelo económico.

No por casualidad el gobierno de facto tuvo como uno de sus principales objetivos el de incorporar los actores socioeconómicos, en especial la elite, en el Estado, estrategia que se logró a través de la institucionalización de los OCE. La forma y los contornos que asumió la autonomía estatal afectaron los patrones de interacción con y entre los actores socioeconómicos y puso de relieve los criterios y límites bajo los cuales debió desenvolverse la cooperación económica.

El conflictivo proceso sociopolítico que se dio entre 1944 y 1945 terminó por afianzar una pauta de IEE basada sobre una autonomía estatal que descansaba en una alianza cuyo núcleo básico era el grueso de las Fuerzas Armadas, las elites burocráticas estatales y un movimiento obrero progresivamente homogeneizado a nivel político ideológico. En esos intensos años tuvo lugar una lógica en la que se retroalimentó una espiral entre el conflicto sociopolítico y la IEE y que concluyó en el carácter básicamente estatal-popular de la alianza peronista.

En efecto, la crisis de legitimidad política que se arrastraba desde la década anterior, el problema de la hegemonía “vacante”, la emergencia de nuevos actores que pujaban por una mayor participación social, política, económica, las disyuntivas y definiciones que el contexto de la SGM imponía en cuanto al MD y al nuevo rol de la IEE y la desorientación y anomia que presentaban amplios sectores de la sociedad argentina; todo ello, determinó una particular “constelación de problemas” (Oszlak y O’Donnell, 1976) y generó un escenario sumamente complejo signado por la politización de los conflictos sociales y la polarización sociopolítica (Sidicaro, 1999).

Sobre este proceso, se fue consolidando progresivamente un modelo de partido-Estado caracterizado por una autonomía exacerbada y una legitimidad sesgada. En efecto, el control que llegó a adquirir Perón en la estructura militar y su capacidad para construir apoyos y disciplinar sectores díscolos dentro del movimiento obrero generaron una situación en donde el

Estado podía al mismo tiempo ejercer un alto grado de control y disciplinamiento sobre todos los sectores de la sociedad a la vez que el principal apoyo sociopolítico provenía del sector popular en general y del trabajador en particular.

El proyecto peronista buscaría dar respuestas a aquella constelación de problemas bajo una nueva pretensión de autonomía y legitimidad político-económica, aspectos que se pudieron observar a través del estudio del proyecto peronista. Si hay un rasgo central que definía a este proyecto político era el de reorganización, cuyo aspecto más básico pasaba por la introducción de profundos cambios en las posiciones, y por lo tanto en la dinámica de las interacciones, de los actores, a nivel material y simbólico. En nombre de un modelo político, económico y social que prometía el alcance de los “verdaderos objetivos nacionales”, tuvo lugar un proceso complejo que tendría profundos efectos sobre la sociedad.

En el plano propiamente societal, se alteraron las jerarquías, las pautas de deferencia, el alcance de la ciudadanía y los parámetros de legitimidad en cuanto a las acciones, las demandas (frente al Estado y entre los mismos actores) y la participación. En el plano político e institucional, se vieron afectadas las formas legítimas de representación de los intereses, en muchos casos redefinidos bajo parámetros partidarios. En el plano económico, se repartieron nuevos roles a cumplir por los distintos actores y sectores y se impusieron límites a la consecución de sus propios intereses materiales.

En este contexto, debió operar la IEE, la cual sería legitimada y afectada tanto por el propio proyecto peronista como por la configuración de problemas que debía atender, no sólo en el plano propiamente económico, sino también político y social. En cualquier caso, el dato fundamental para analizar la IEE es que ésta estuvo profundamente influida por la lógica sociopolítica conflictiva, la cual había adquirido nuevos contornos a partir de las redefiniciones que había impuesto el proyecto reorganizador peronista.

El establecimiento de un nuevo triángulo de relaciones e interacciones entre el Estado, los trabajadores y los empresarios marcó los lineamientos

sobre los cuales se daría la lógica sociopolítica en un período crucial de la ISI, constituyendo un rasgo estructural de la misma. Bajo el peronismo, sería el Estado el que marcaría el ritmo y el sentido de las interacciones de dicho triángulo, determinando incluso no sólo la cuota de “razonabilidad” de las demandas privadas sino también la capacidad de los actores para expresarlas, ante las autoridades y en el discurso público.

Este triángulo pondría de relieve las contradicciones entre la racionalidad económica y la lógica sociopolítica que signó la experiencia peronista. Frente a la necesidad de resolver los problemas económicos nacionales e internacionales, se consideraba crucial la cooperación económica de los empresarios. Pero las necesidades de legitimación de un movimiento nuevo, bajo aquellas particulares condiciones sociopolíticas, conllevaba la apelación al sector obrero-popular; plano en el que la recreación de los conflictos, la diferenciación respecto del “otro” y la reafirmación de las identidades dentro del mundo de la vida de los propios sectores trabajadores implicaba la recurrencia al conflicto como forma de afianzar los apoyos sociopolíticos.

Esta tensión conllevaba a su vez la coexistencia de una lógica política de la conciliación y la concertación –entroncada en la creencia de que la participación empresaria permitiría un mejor logro de los objetivos económicos– con una lógica política conflictiva y popular-plebiscitaria. La primera determinaba un techo de conflicto, apuntando a que el mismo no se saliese de sus cauces y pusiese en peligro la estabilidad del modelo económico, el “equilibrio”. Bajo estos parámetros, la figura de Perón adquiría una centralidad fundamental en tanto se transformaba en la garantía de estabilidad, previsibilidad y paz social. La segunda, precisaba de un piso de conflicto de manera de asegurar el apoyo político y la identificación de las masas con el líder. De la misma forma, esto convertía al líder justicialista en la garantía de las propias conquistas sociales de la clase obrera y de la participación popular. La confluencia de ambas lógicas aseguraría la imprescindibilidad sociopolítica estructural de la figura de Perón.

En este contexto se fue tejiendo una trama de interacciones entre los actores empresarios y trabajadores en la cual el Estado también quedó

involucrado. Progresivamente el campo social y político quedó dividido y enfrentado en dos grandes coaliciones en torno a la aceptación o rechazo a Perón. Así, mientras que la elite peronista contó con un alto grado de autonomía, a su vez dependió cada vez más del apoyo político que pudiera conseguir en el sector popular.

En su intento por resolver las distintas disyuntivas en el contexto de la SGM, la elite peronista intentó construir un mínimo común denominador a partir del cual proyectar la Nación en el plano social, político y económico. Pero en el proceso, el partido-Estado terminó quedando en el centro de la escena sociopolítica, incorporando dentro de sí el conflicto y a la vez generando nuevos y ampliados contornos al mismo. Así las cosas, el consenso básico “nacional” se limitaría al “consenso peronista”, la “Doctrina Nacional” no dejaría de ser nunca la Doctrina Peronista. Esto está en la base de la escasa capacidad del peronismo como movimiento político para poder incorporar y reconocer *en la esfera política* al “otro” no peronista<sup>326</sup>, visión que estaría permanentemente presente en las interacciones y que afectaría la IEE.

En este escenario, la elite peronista pudo excluir “legítimamente” a nivel político e ideológico a aquellos actores no identificados con el consenso básico del “proyecto nacional”. No se puede comprender la importancia cabal de este proceso si no se tiene en cuenta que los actores tendieron a (re)definir sus identidades en términos de las interacciones conflictivas, lo cual implicó que éstas se convirtieron en un rasgo estructural de la dinámica sociopolítica de la IEE. Es esto en gran medida lo que explica la cristalización de las alianzas sociopolíticas en torno a la ISI. Por ello, los actores tendieron a definir y sentir al gobierno como propio o ajeno según la pauta de los propios conflictos.

La elite peronista no pudo construir ese mínimo común denominador a partir del cual generar un horizonte de expectativas compartidas que permitiesen a los actores interactuar positivamente entre sí y con el Estado. Por el contrario, mientras más insistía en disciplinar a los actores empresarios en nombre de la “independencia económica” y la “justicia

---

<sup>326</sup> Este aspecto es subrayado, entre otros, también por Buchrucker (1987).

social”, más sentían éstos que el Estado era ahora un espacio habitado por un “otro” no permeable a las propias demandas y expectativas.

Es importante insistir en que este reparto del juego sociopolítico, que cristalizó en alianzas con un grado inusualmente estable, por no decir rígido, a lo largo de la ISI, fue un factor crucial que afectó la IEE, de forma directa e indirecta. Sin duda, el esquema de legitimidad sesgada y autonomía exacerbada que signó la emergencia del peronismo dio lugar a un tipo de IEE que tenía mucho margen de maniobra (al menos interno) en el corto plazo, pero con serias dificultades para sostener resultados efectivos en el largo plazo.

Bajo estos términos quedó configurada la estructura sociopolítica sobre la cual tuvo lugar la IEE y el mismo MD-ISI que se buscaba apuntalar. Si bien luego de 1946 la elite peronista, ya legitimada electoralmente, procuraría “gobernar para todos los argentinos”, intentando trascender la lógica sociopolítica polarizada, el clivaje ya estaba dispuesto y las líneas de fractura establecidas. A partir de allí, el desafío para la elite peronista sería el de poder contar con una asociación patronal que aceptase los parámetros de legitimidad de la IEE y que se adecuara, involucrara y comprometiera en función de ellos.

Pero la posibilidad de mantener y consolidar la “armonía social” y el “consenso nacional” quedaría subordinada a la capacidad y los recursos de la elite peronista. Para ello, la construcción y mantenimiento de una coalición basada en la intersección de intereses, preferencias y valores comunes constituiría una tarea política fundamental y la condición para sostener el propio proyecto. Dicha capacidad presentó tres aspectos.

En primer lugar, fue fundamental la disponibilidad de recursos, ya sea en términos del excedente económico provisto por una balanza comercial positiva y/o por la existencia de grandes reservas monetarias. Ello habilitaría un amplio proceso de (re)distribución, aspecto que cobró forma a partir de la política crediticia y de ingresos, lo cual permitiría un aumento de los salarios reales sin afectar mayormente las ganancias industriales. Los actores rurales serían los grandes perjudicados en este caso, pero no “como

consecuencia” del proyecto peronista, sino debido al “pragmatismo” de Perón frente a la distinta combinación de necesidades sociales, políticas y económicas.

En segundo lugar, la misma autonomía estatal era fundamental para crear y mantener la propia coalición sociopolítica y parámetros de comportamientos “acorde” a lo que el modelo económico peronista precisaba. La autonomía posibilitaría el disciplinamiento y la (re)socialización económica de los actores a fin de que estos “colaborasen” con el modelo. A través de su participación en asociaciones profesionales reconocidas por el Estado, la elite peronista podría exigir reciprocidad, responsabilidad y compromiso a los actores a la vez que poner límites al “disenso” en sus interacciones.

En tercer lugar, estaba la construcción de la legitimidad económica, pues no sólo a fuerza de disciplinamiento podría construirse una coalición capaz de sostener un determinado modelo de desarrollo. En este plano jugó la capacidad de la elite peronista para poder aunar consensos y asegurar la cooperación socioeconómica, lo cual a su vez determinaría la posibilidad de procesar las demandas de los distintos actores y convertirlas en insumos valiosos para desplegar una IEE efectiva. Era esta una de las tareas principales de los OCE: generar interacciones positivas con y entre los empresarios y los trabajadores. Ello, a su vez, legitimaría la IEE peronista y el modelo económico al que propendía. A partir de 1949 se agrega en la práctica otra función a los OCE: la de generar propuestas concretas para que el Estado, en el caso de considerarlas oportunas, directamente las aplique con el fin de resolver los distintos problemas económicos de la ISI.

La “colaboración social” formaba uno de los núcleos programáticos del proyecto peronista. Por ello, los OCE fueron un eslabón intrínseco a la arquitectura burocrática-estatal y siempre tuvieron un lugar en el Estado peronista. Sus principales funciones se orientaron a la generación de consenso y “armonía social”, pero en la agitada coyuntura del año '45 la elite peronista terminó relegando estos espacios a la mera función de la “colaboración”, es decir, a exigir su adecuación a los objetivos estatales. Mientras más autónoma se volvió la IEE en el contexto de la SGM, hubo

una mayor demanda de los actores empresarios por “participar”; pero, debido a la forma en que se construyó dicha autonomía en un contexto sumamente politizado y polarizado, la cooperación económica asumió en la práctica cada vez más la forma de “colaboración”, es decir, subordinación a los objetivos previamente determinados por el partido-Estado.

El estudio de los OCE habilitó un análisis empírico bastante detallado respecto de las interacciones público-privadas y algunas de sus derivaciones en cuanto a la IEE y el MD-ISI. Estos organismos cumplirían o ayudarían a cumplir dos funciones básicas: efectividad y legitimidad de la IEE. Pero, en definitiva, y en virtud de la pragmática del proyecto peronista, la dinámica y la performance de estos espacios quedaría atada a la lógica sociopolítica y económica global. En un primer momento, efectividad y legitimidad se volverían contradictorias; posteriormente confluirían.

En el período 1946-48 predominó una visión maximalista en la que se consideraba que la aplicación de una IEE por parte de un Estado moderno permitiría el alcance óptimo de los resultados. La resolución de los problemas y la proyección del modelo económico peronista requerían de respuestas inmediatas que brindaran las soluciones necesarias. Ello exigía de la colaboración por parte de los actores. La consulta y la participación, no obstante ser insistentemente demandadas por todos los sectores empresarios, no eran consideradas por el gobierno algo fundamental en este período. La combinación de necesidades sociales, políticas y económicas determinaron el *timing* y el criterio de oportunidad bajo los que estos espacios actuarían.

En tanto que en esta etapa se consideraba que la economía “era un órgano del Estado”, para la elite peronista la efectividad de la IEE no quedaba acotada a la participación empresaria. Más bien, predominaba una concepción de efectividad en términos científico-técnicos, cristalizado en la figura de Figuerola, o bien un voluntarismo pragmático, cuyo personaje arquetípico era Miranda. Esto fue en contra de la lógica del consenso y de la legitimación, que aunque seguían formando parte del núcleo programático pasaron, pragmáticamente, a un segundo plano “en pos” de la efectividad.

Entre los argumentos utilizados para fundamentar esta lógica, destacan dos: la falta de datos fidedignos por parte de los actores socioeconómicos –lo cual los inhabilitaba para opinar “técnicamente” sobre una “realidad” a la cual solo el Estado peronista, a través de las estadísticas, “tenía acceso”–, y el hecho de que no sería legítimo discutir más allá de los parámetros del propio proyecto peronista, el mínimo común denominador: la independencia económica y la justicia social.

De todas maneras, los OCE fueron funcionales a la elite peronista aún en este período pues a través de ellos se podía relevar información de primera mano acerca de los intereses, demandas y preferencias de los actores socioeconómicos. Al mismo tiempo, estos espacios fueron utilizados para llevar el discurso oficial hacia los distintos sectores y legitimar las decisiones tomadas. Pero, sin duda, la función estratégica que cumplirían en tanto eslabones de la arquitectura estatal peronista estuvo dada porque los mismos fueron los canales privilegiados a través de los cuales la elite gobernante procuró construir, consolidar y mantener una coalición sociopolítica que legitimase la IEE y el modelo económico implementado.

Este fue el sentido que adquirió la apología del “equilibrio” que la elite peronista intentó legitimar desde que asumió el poder constitucional. Dicho equilibrio revistió un carácter tanto sociopolítico como económico, aspecto que quedó cristalizado en la problemática relación de precios y salarios y posteriormente la productividad. Es por ello que su búsqueda, y el consiguiente disciplinamiento de quienes atentasen contra él, fue una tarea que el gobierno se autoimpuso ya desde 1946.

Desde el punto de vista de la elite peronista, la socialización económica de los actores conllevaba la aceptación del “consenso nacional”. Sin embargo, mientras que desde el punto de vista de los trabajadores la legitimidad de la IEE y de la elite peronista (particularmente de Perón) era incuestionable, desde la óptica de los empresarios siempre fue relativa, aunque sin llegar nunca a un cuestionamiento abierto<sup>327</sup>.

---

<sup>327</sup> Como se vio en los apartados III.2.2., VI.2., VII.3. y IX.3., el caso que más se podría acercar a esta última situación fue la elite rural representada por la SRA.

La crisis económica del período 1949-1952 hizo que la capacidad gubernamental para lograr la confluencia y la “armonía social” quedara fuertemente resentida. Por ello, el mantenimiento del equilibrio sería una tarea cuya responsabilidad recaería progresivamente en la “comunidad organizada”, es decir entre los propios actores. Esta nueva era de “colaboración social” sería legitimada apelando al “éxito” que habría tenido la (re)socialización económica de los actores, los cuales “aceptaban” y “defendían” los parámetros del “consenso nacional”, convirtiéndose en co-responsables de la IEE.

El vuelco de la situación económica, ligada estructuralmente al agotamiento del modelo sustitutivo “fácil”, cambió fuertemente la agenda de prioridades sociales, políticas y económicas en un sentido inverso al período 1946-48. A partir de ese momento, se buscaría deliberadamente hacer que la participación y el consenso confluyeran con la efectividad de la IEE. La necesidad de contar con el apoyo empresarial para salir de la crisis llevaría a un discurso en pro de la liberalización de la economía. Por ello, la elite peronista buscaría denodadamente construir un interlocutor válido en las filas empresarias, pues de ello dependía la posibilidad de lograr el tan mentado equilibrio. Esto no sería fácil de conseguir habida cuenta de la dificultad en (re)socializar a los actores empresarios bajo los parámetros “justicialistas”.

En los comienzos de la década de 1950 se presentarían serios desafíos a la IEE, aspecto que quedó de manifiesto en la contradicción que hubo, nuevamente, entre la racionalidad económica y la lógica sociopolítica, entre la construcción de la legitimidad de la IEE y el afianzamiento de la base popular de apoyo al gobierno. Así se puede entender el difícil equilibrio que la propia elite peronista debió practicar para sostener el apoyo político del movimiento trabajador al mismo tiempo que lograr el compromiso empresario a través de su participación en los OCE. Si para alcanzar el primer objetivo no dejó de apelar a las propias imágenes negativas que los trabajadores tenían acerca de los empresarios, atizando el conflicto de clase y denunciando la naturaleza “reaccionaria” de los “capitalistas”; para

obtener el apoyo empresario apeló al consenso y a su participación en el Estado, una de sus principales demandas.

Es a partir de este momento, cuyo período de redefinición se ubica entre 1949-52 y que claramente se define a partir la experiencia de la Comisión Nacional de Precios y Salarios, donde los OCE cumplirían una función más efectiva al servicio de la “comunidad organizada”. La necesidad de trascender los argumentos de excepcionalidad bajo la cual se había legitimado la IEE durante la SGM y en el período inmediato posterior, llevaron a reactivar los OCE, política que sería ejecutada por el nuevo equipo económico a cargo de Gómez Morales.

Bajo la luz de la nueva coyuntura, y habida cuenta de la nueva combinación de necesidades económicas, políticas y sociales, los empresarios vieron una puerta abierta para participar de un espacio consultivo real, a partir del cual podrían eventualmente introducir modificaciones en línea con los propios intereses, preferencias y cosmovisiones. A partir de este período se observó una ampliación de los espacios donde los empresarios pudieron participar, incluso más allá de los límites de los propios OCE, por ejemplo en las mismas reuniones de gabinete.

No obstante, esto no redundó, tal como hubiera esperado la elite peronista, en una definitiva “armonización” de las interacciones entre los miembros de la comunidad organizada, sino que se generaron nuevos desafíos sociopolíticos para el mantenimiento del equilibrio y de una coalición amplia que sustentase sobre bases firmes al propio gobierno y a la IEE. Los trabajadores no estarían dispuestos a cargar con los costos de la capitalización que imponía la nueva fase del MD-ISI y mucho menos cederían ante lo que consideraban una “ofensiva” patronal que podría poner en cuestión las “conquistas logradas”.

En estas circunstancias, la elite peronista debió hacer ella misma un delicado equilibrio a fin de sostener el frágil balance sociopolítico y económico tan dificultosamente conseguido. Si la lógica de la efectividad de la IEE finalmente coincidiría con la lógica del consenso, la posibilidad de

que la racionalidad económica no fuese negativamente afectada por la lógica sociopolítica dependía ahora de que los propios trabajadores aceptasen la legitimidad del nuevo “equilibrio”. Fue esto lo que se intentó de conseguir en el Congreso Nacional de la Productividad y Bienestar Social. Es imposible evaluar la efectividad de este intento, puesto que era una empresa de, al menos, mediano plazo. No obstante, lo que se deriva de lo analizado en el Capítulo X es que no se puede negar la voluntad, consustanciada en una estrategia, de consolidar un nuevo sentido a las interacciones del triángulo Estado-empresarios-trabajadores.

La mayor participación de los empresarios en los OCE fue concomitante con la reorientación de la IEE. Sin duda, ello permitió construir en mejores términos la legitimidad de la misma, aspecto evidente en las intervenciones públicas y privadas de los actores empresarios, tanto industriales como rurales. No obstante, en especial entre los primeros, muchos de los problemas insistentemente denunciados persistirían, en particular los relacionados con la disciplina del trabajo.

En efecto, el hecho de “participar” no aseguraba que las principales demandas y preferencias del sector privado se tradujesen en resultados acordes. En cambio, los OCE permitirían la ampliación del juego sociopolítico sobre el cual tenía lugar la IEE, dejando a las negociaciones entre las partes la posibilidad de generar cambios concretos en las relaciones laborales. Difícilmente estos espacios, por sí solos, podrían generar la legitimidad de la IEE y del modelo económico que la elite peronista estipulaba. No sólo por la dinámica sociopolítica de las alianzas en un contexto exacerbado por la politización y polarización, sino además por la enorme heterogeneidad y dispersión del sector empresario, el cual hacía difícil, tal como Perón hubiese querido, el acordar un pacto en torno al MD que asegurase un apoyo permanente a la IEE.

En este sentido, los OCE fueron un sustituto funcional que permitía generar apoyos y establecía canales institucionalizados de vinculación entre el Estado y los empresarios. Esta participación, podía redundar *eventualmente* en una mayor legitimidad económica en relación a los empresarios, pero ello dependía de la continuidad de las políticas en el largo

plazo y de un “reequilibrio” efectivo en el plano de las relaciones laborales. La elite peronista coincidía en este punto con el sector patronal, e incluso tenía una estrategia para llevarlo a cabo, según se desprende del análisis de sus intervenciones discursivas desde 1947-48 y del Congreso Nacional de la Productividad y Bienestar Social; pero la interrupción de esta experiencia histórica de concertación social en septiembre de 1955 impide evaluar como habría sido su resultado.

La posibilidad de que hubiese o no confluencia en los criterios de legitimación de la IEE y el MD dependieron, en un nivel más global, de la propia estructura de las interacciones, aspecto que también pudo ser observado a través de los OCE. Si bien a partir del período 1949-52 la elite peronista llamó a organizar y a participar al sector empresario, ello se hizo en un escenario donde las cartas sociopolíticas ya estaban echadas, donde las visiones mutuas y la lógica conflictiva de las interacciones ya estaban plenamente vigentes y en juego.

Por ello, y a pesar de los insistentes llamados a la organización y participación de los empresarios, la elite peronista siguió y profundizó su discurso ante los trabajadores agitando la “reacción capitalista”, el escaso compromiso empresario con los “objetivos nacionales” y, en definitiva, su ilegitimidad para participar en las mismas condiciones que los trabajadores. En una palabra, el discurso oficial respondía a la misma contradicción entre la racionalidad económica –que precisaba de una IEE efectiva y para ello se consideraba crucial la incorporación del empresariado– y la lógica sociopolítica –que apelaba al apoyo obrero a partir de la recreación del conflicto de 1945 y de la construcción de un “otro-empresario” negativo.

En otro nivel de análisis, hubieron aspectos propiamente organizacionales-institucionales que afectaron la dinámica de los OCE. En primer lugar, debe destacarse el impacto negativo que tuvieron los cambios burocráticos en la cooperación económica. Esto no fue algo privativo de los consejos y comisiones mixtas, cuyo manejo dependió del CEN, sino algo extendido al conjunto de la estructura estatal del área económica. Ello generaba la paradoja de que si bien estos espacios contaban con un alto grado de institucionalización, los mismos quedaban atados al grado de

prioridad que el funcionario de turno estuviera dispuesto a darles. Si Miranda representó una etapa en la que los OCE tuvieron un pobre desempeño, como los mismos empresarios e incluso trabajadores no se cansaban de señalar; con Cereijo y luego con Gómez Morales habría un mayor activismo en la dinámica de la cooperación económica.

En segundo lugar, no estaba claro para el conjunto de los sectores económicos, ni para la sociedad en general, cuál era el rango de los OCE dentro de la propia estructura estatal ni quiénes eran los interlocutores válidos dentro del Estado. De ahí las amargas quejas de los empresarios que no sabían “a quien recurrir para que se los atienda”. Incluso el detalle de que los distintos OCE, ya sea desde el Consejo Económico y Social, pasando por la Comisión Nacional de Precios y Salarios hasta la Comisión Económica Consultiva, no eran correctamente identificados en cuanto a sus nombres por los propios funcionarios ni por los diarios, señala la dificultad, y aún falta de voluntad, para legitimar dichos organismos de la misma manera que se lo hacía, por ejemplo, con el IAPI.

Por último, en cuanto a los actores que participaron de los OCE, cabe destacar que los empresarios compartían, al menos nominalmente, los aspectos básicos del mínimo común denominador peronista y representaban a un amplio rango de los sectores capitalistas: comerciantes, industriales y productores agropecuarios, las industrias tradicionales y las más dinámicas, del interior y de la capital. No obstante, esta amplia representación conspiró contra la posibilidad de construir una legitimidad sobre bases más firmes, pues la enorme heterogeneidad llevó a que hubiesen pocos acuerdos al interior del sector empresarial más allá de su pedido insistente por liberalizar la economía, modificar las relaciones laborales y disciplinar al sector obrero.

#### *Interacciones e IEE, instituciones y desarrollo*

En gran medida, la trayectoria de la IEE peronista puede ser entendida a partir del intento por generar un modo de interacción positivo no sólo con los actores empresarios sino también con los trabajadores. Pero las condiciones históricas bajo las cuales se construyó la autonomía estatal en el

período 1943-46 llevaron más bien a lo que se caracterizó como un modelo de autonomía exacerbada y legitimidad sesgada, lo cual implicó, un enraizamiento privilegiado más bien en el sector trabajador que en el empresario.

Mientras que la economía mostró un desempeño positivo, este modelo se mantuvo. Desde 1949, y más decididamente desde 1952, el partido-Estado buscó un mayor enraizamiento en el sector empresario, accediendo a uno de sus reclamos más importantes: la participación directa e indirecta en el Estado y en la IEE. Así, se procuraba, al igual que en la década de 1930, una mayor efectividad en el logro de los objetivos propuestos. Si en el plano económico había una progresiva confluencia con el sector empresario, en el sociopolítico persistiría la estrategia de la confrontación como forma de asegurar el apoyo popular. Esto supuso un esfuerzo mayor por deslindar la lógica sociopolítica en relación a la racionalidad económica.

Es interesante observar cómo esta contradicción se manifestaba en el plano de las propias interacciones y las derivaciones que ello tuvo en cuanto al MD-ISI. En los OCE, tanto los representantes trabajadores como los empresarios apelaron al discurso peronista para legitimar sus propias posiciones. La observación de estas interacciones es lo que permite entender la profundidad con que la politización de las relaciones económicas entre el capital y el trabajo afectó el proceso de la IEE. Y es precisamente esto lo que estuvo en la base del fracaso del intento de escindir la lógica sociopolítica conflictiva de la “racionalidad económica”. A la postre, fue imposible que el mismo actor que era presentado como “enemigo” en el plano político, fuese luego aceptado como “amigo” en el económico. Si la efectividad de la política económica requería de la colaboración entre los actores, la lógica sociopolítica, de la cual la propia elite peronista era causa y consecuencia, jugó permanentemente en contra.

A su vez, el análisis de las interacciones ayuda a esclarecer el lugar y el carácter que tuvo el MD-ISI en la cosmovisión de los propios actores. En este sentido, cabe destacar que no se pudo encontrar en ningún caso posiciones que, por ejemplo, sostuvieran la necesidad de alterar la estructura del sistema agropecuario. Más bien, lo que queda claro es la concepción de

importancia estratégica de este sector en tanto generador de divisas. No obstante, los actores trabajadores –sujetos privilegiados en el plano político– socavaron permanentemente la legitimidad y la posibilidad de “participar” de los actores rurales, en especial de su elite, la “oligarquía”. Pero, vale la pena repetirlo, esta exclusión era en el plano sociopolítico, no en el económico.

Al mismo tiempo, se destaca el hecho de que no hubo ningún actor, salvo la propia elite peronista, y ello hasta cierto punto, que vislumbrara la necesidad de defender el MD-ISI. Esto se pudo ver de forma directa en las interacciones que tuvieron lugar en la subcomisión de precios y salarios del Consejo Económico Nacional entre enero y febrero de 1952. Los trabajadores no estaban mayormente preocupados por el sostenimiento de una “industria incipiente”. De hecho, fueron más efusivos argumentando en favor de la reactivación agropecuaria que defendiendo al pequeño y mediano industrial. Los empresarios, si bien defendieron el argumento de la industria incipiente, tomaban su existencia como algo ya dado y que tan sólo había que “proteger”, sin mayores consideraciones acerca de las condiciones sociales en las que se desenvolvería y que determinaban su viabilidad sociopolítica en el largo plazo.

En una palabra, ningún actor consideraba que la industria misma dependiese de una legitimidad *mutuamente compartida*. De tal manera, no se pudo consustanciar el “pacto social” que la elite peronista proponía en cuanto a que la industria se transformase tanto en un instrumento de acumulación para los capitalistas como un medio para asegurar una mayor participación económica y social para los trabajadores. Habida cuenta de la lógica sociopolítica conflictiva y de la politización de las relaciones económicas, la cuestión terminó siendo planteada en términos polares, de suma cero. Pero lo fundamental es que esto no fue tanto producto de la naturaleza de los intereses en pugna, sino más bien del proceso histórico a través del cual se fueron tejiendo las interacciones y se pusieron en juego no sólo los intereses materiales, sino también las cosmovisiones y mundos de la vida de cada actor.

En cualquier caso, dicho proceso histórico tuvo otra derivación: que estructuralmente el “equilibrio” del sistema dependería de que el propio Perón en persona estuviese en el poder, pues, en definitiva, era el único que podía efectivamente disciplinar a los sectores díscolos. Ello implicaría que la legitimidad de este particular modelo económico industrial con redistribución del ingreso quedaría en gran medida identificada con la figura del líder justicialista. Sin su intervención moderadora-disciplinadora, los trabajadores no reconocerían la legitimidad de la acumulación capitalista y los empresarios harían lo propio respecto de la participación económica de los trabajadores.

El conjunto de los actores se movían en un marco de interacciones tenido como dado, el cual estaba determinado por la importancia de hecho que fue asumiendo la industria dentro de la economía. En definitiva, para los actores empresariales y trabajadores del sector urbano la legitimidad de la industria y su lugar en la economía, no requería de ninguna justificación ni defensa. La lógica de sus interacciones, por lo tanto, no se orientaba a defender un determinado modelo de desarrollo industrial, en oposición a otro modelo, agroexportador por ejemplo. En ningún momento los actores plantearon que el desarrollo de la industria precisase de la exclusión de los actores agropecuarios, de una ruptura o, mucho menos, de su liquidación.

En este cuadro, el conflicto sociopolítico entre empresarios y trabajadores del sector urbano no puede ser entendido exclusivamente en cuanto a la legitimidad de un definido MD-ISI, sino más bien en cuanto a la propia lógica conflictiva de sus interacciones en torno al particular modelo económico peronista. Sus orientaciones estarían en parte determinadas por la competencia en cuanto a su participación en el ingreso nacional –aunque sin incorporar en los parámetros de su acción la defensa del modelo económico que llevaría a un desarrollo industrial más allá del corto plazo–, y en parte por una lucha simbólica en cuanto al espacio que cada actor desempeñaría como artífice y sujeto de la “independencia económica” y “la grandeza de la patria”.

En definitiva, la legitimidad del MD-ISI no fue algo que estuviera en cuestión y ni siquiera fue planteada o problematizada. Más bien lo que hubo

fue una puja en torno a la definición de la IEE, lo cual explica en gran medida su escasa capacidad de proyección en el largo plazo. En efecto, la política económica formó parte de un contexto en donde los actores se orientaban en función de las ganancias (materiales y simbólicas) *relativas*. La conformación de alianzas sociopolíticas, entroncadas en identidades estructuradas de manera conflictiva, conllevó a que estas lógicas de interacción quedasen cristalizadas y conformasen un “legado” que afectaría las condiciones sociopolíticas bajo las cuales se desempeñaría la ISI.

En cambio, en relación a los actores rurales la situación fue distinta. Como ya se estudió en otra oportunidad (Sowter, 2010) y como se pudo ver en esta tesis, la elite rural, representada por la SRA, siempre consideraría ilegítimo el modelo económico propuesto por el peronismo. Por su parte, los productores rurales y cooperativistas, mayormente nucleados en la FAA, si bien apoyaron la IEE a partir del período 1949-52, también consideraban una “herejía” cualquier modelo de desarrollo que no tuviese al campo como eje material y simbólico de la Nación.

La elite peronista postulaba como uno de los núcleos de su proyecto, que el mantenimiento de un modelo económico industrial, con capacidad para asegurar el crecimiento con distribución y sostenerse en el largo plazo, requería de la confluencia entre el capital y el trabajo. Ello requería de la presencia del Estado, que eventualmente disciplinaría a los actores socioeconómicos en nombre del “equilibrio” del sistema. Como se sabe, el poder de disciplinamiento del Estado es un aspecto fundamental que hace a la calidad externa de la IEE y a la posibilidad de que esta genere transformaciones estructurales en la economía en función del desarrollo.

Retomando la distinción de Sidicaro (1988)<sup>328</sup>, se puede sostener que la experiencia peronista combinó aspectos de un caso de Estado como “agente de desarrollo” y como “reasignador de recursos”. Si bien la elite peronista no se propuso grandes transformaciones estructurales en el plano socioeconómico fue percibido como una amenaza por la mayoría de los sectores empresariales en la medida en que, en el plano político y simbólico, el partido-Estado, con su correlato de fuerte autonomía y legitimidad

---

<sup>328</sup> Ver Capítulo I.3.

sesgada, se convirtió en el eje articulador de las relaciones sociales, políticas y económicas.

En este sentido, el disciplinamiento que ese particular tipo de Estado podía ejercer sobre los sectores empresariales estaba destinado a ser percibido como “ilegítimo”, y por lo tanto circunstancial, y, en el largo plazo, poco efectivo. Por otra parte, y en un nivel más concreto, la forma a través de la cual se aplicó dicho disciplinamiento adoleció de fuertes deficiencias, lo cual remite a la discusión de la relación entre las instituciones y el desarrollo. La disciplina exigida a los actores económicos no se ejerció a través de criterios impersonales, abstractos, universales y aplicables de manera autónoma, sino que fue en gran medida una herramienta al servicio de fines políticos para la construcción de poder. El escarmiento oficial podía ser muy bien evitado en caso de contar con aceitados vínculos con los funcionarios.

Ello redundó en que el disciplinamiento estatal tampoco habilitaría la posible construcción de un MD-ISI que tuviese mínimas pretensiones de legitimidad. De tal manera, las instituciones económicas estatales, tal como fueron (re)diseñadas y orientadas por la elite peronista, no contaron con la legitimidad de amplios sectores empresarios, quienes vieron en esa tentativa la consumación de una lógica de construcción estatal que estaba “demagógicamente” orientada en favor del sector trabajador. En este sentido, el MD-ISI “realmente existente” que emergió durante esta experiencia histórica no fue tal, sino más bien un MD-ISI *peronista*.

Más aún, difícilmente una IEE y un MD-ISI podría sostenerse efectivamente a base del exclusivo disciplinamiento de los actores socioeconómicos, empresarios o trabajadores. Junto con la aplicación de incentivos negativos, un Estado que actúa como “agente de desarrollo” debe además estar en condiciones de implementar incentivos positivos, de forma tal que la IEE sea considerada beneficiosa tanto para el conjunto de la sociedad –por ejemplo en términos de generar un ambiente adecuado a la inversión y la innovación– como para alguna rama económica dentro del país que se considere que tenga posibilidades de convertirse en motor del desarrollo.

Lo paradójico es que, en gran medida, la escasa capacidad transformadora que tendría finalmente la experiencia peronista estaba íntimamente relacionada con la idea unanimista de que todos los actores tendrían “un lugar bajo el sol peronista”, donde no habría exclusión y todos podrían realizar sus intereses. Esto llevó a que la alianza peronista no se basara en el apoyo de ningún sector empresarial en particular, minando así las posibilidades de generar una fuerte acumulación que permitiese algún tipo de especialización productiva, capaz de alcanzar niveles de eficiencia internacionales. La ISI argentina, poco selectiva y escasamente competitiva, era el correlato de un proyecto político que pretendió satisfacer los intereses de todos los sectores socioeconómicos, a la vez que reconstruir la hegemonía basándose en el apoyo sociopolítico de un sector en particular: los trabajadores.

Rougier (2004) y Brennan y Rougier (2009) muestran que durante la experiencia peronista, el ambiente institucional y la oscilación e inconsistencia de las políticas económicas fueron factores determinantes en la explicación del comportamiento empresario y sus decisiones en cuanto a proyectos de inversión e innovación en el largo plazo. Junto con ello, esta tesis argumenta que las dificultades para generar condiciones en favor de un desarrollo industrial sostenido están en parte relacionadas con: el tipo de interacciones y conflictos desatados entre los actores estatales y socioeconómicos, la manera particular bajo la que se construyó la autonomía estatal habida cuenta de las divisiones político-ideológicas e identitarias, y la forma que asumió la legitimidad de la IEE y del MD-ISI<sup>329</sup>.

Esto implica reconocer que las relaciones entre desarrollo e instituciones son sumamente complejas y en todo caso bidireccionales.

---

<sup>329</sup> En este sentido, vale la pena recuperar el análisis de Acuña (1994: 76) en cuanto a las “amenazas” y los distintos “niveles de conflicto” que pueden afectar la organización y el comportamiento de los capitalistas: 1) conflictos sobre cuestiones específicas, como la tasa de ganancias; 2) conflictos sobre las reglas que determinan estos resultados específicos, como los acuerdos de precios y las negociaciones salariales; 3) conflictos sobre reglas de un nivel más general que determinan las reglas del punto anterior: el régimen político, la participación política y el proceso de toma de decisiones. Como se puede ver, estos niveles están entroncados en mayor o menor medida en las dimensiones señaladas por esta tesis: el tipo de interacciones y los parámetros de la legitimidad económica, los cuales afectan y son afectados por los patrones de conflicto entre los actores socioeconómicos y entre estos y el Estado.

Combinando algunos de los aportes de las visiones estructuralistas y de las entroncadas en el neoinstitucionalismo se puede sostener que las instituciones tienen un peso importante pero que su desempeño y trayectoria concreta se ve en gran medida afectada por la lógica de conflictos sociopolíticos mayores. En este sentido, se concluye que la fisonomía del modelo económico peronista fue mayormente delineada por lo que estipuló el partido-Estado peronista y su proyecto político y por la lógica de las interacciones con los actores socioeconómicos<sup>330</sup>.

En este punto, se ha puesto el foco en otra dimensión de las instituciones económicas: su legitimidad y, en especial, la forma de vinculación con los actores sociales y la capacidad de éstos de poder manifestarse frente a ellas. Esto último, a su vez pone en primer plano la legitimidad de determinada forma de representación y/o articulación de los intereses de los actores socioeconómicos en el Estado. Teniendo en cuenta la caracterización de Schmitter ([1974] 2011) en cuanto al modelo corporativista de representación de intereses, se puede sostener que el peronista fue uno que combinó un corporativismo estatista, desde arriba, con uno societal, desde abajo; es decir, un modelo híbrido, y por tanto inacabado, aunque sumamente pragmático<sup>331</sup>.

Por otro lado, se destaca que el modelo de partido-Estado que se dio bajo el primer peronismo conllevó la legitimidad sesgada no sólo del propio modelo económico que se quería implementar sino también de un determinado *modus operandi* en la formulación e implementación de la IEE, lo cual afectó el uso de determinados instrumentos de política económica, igualmente aceptados por propios y denostados por ajenos. En este sentido, la idea de la “colaboración”, que implicaba el involucramiento y el compromiso de los diversos actores en el proceso de la IEE, sería algo que

---

<sup>330</sup> En este sentido, se llega a una conclusión similar a la de Viguera (1997) en su estudio acerca de la política de la liberalización en la Argentina en la década de 1990. En este trabajo, el autor concluye que la misma política estatal fue la principal responsable de la liberalización económica, pero que también las interacciones con los privados fueron relevantes en dicha política. Con ello pone en cuestión el impacto que pudo haber tenido una determinada “coalición social” en cuanto a determinar por sí sola el contenido y alcance de la liberalización.

<sup>331</sup> Wynia (1986) sostiene que el modelo de Estado bajo el peronismo no llegó nunca a constituir uno de tipo corporativista, en la medida en que el propio Perón no habría estado dispuesto a negociar su poder con las corporaciones institucionalizadas dentro del Estado.

permanecería como un núcleo básico del proyecto peronista y que apuntaría a legitimar frente a la sociedad y los mismos actores socioeconómicos las decisiones e instrumentos aplicados.

### *Una interpretación alternativa del desarrollo argentino*

Desde la perspectiva de esta tesis, uno de los grandes problemas del desarrollo argentino consistió en que la propuesta para resolver los problemas del anteriormente “exitoso” modelo agroexportador se dieron a través de una ruptura<sup>332</sup>, imposibilitando la implementación de reajustes progresivos que hubiesen morigerado la polarización de los conflictos y propiciado un mejor clima para implementar una IEE ampliamente legítima y más efectiva en cuanto al logro de sus objetivos. En lugar de ello, los reajustes de un modelo que estaba mostrando sus limitaciones y vulnerabilidades se dieron bajo un contexto de polarización sociopolítica y alta conflictividad. Quienes habían estado tradicionalmente legitimados para tomar decisiones en nombre del conjunto social eran objeto de crítica y su neutralización política era una cuestión de interés nacional, una condición para realizar la reorganización del país y alcanzar los objetivos nacionales.

La elite tradicional estaba fuertemente fragmentada y, al igual que el resto de los actores sociales, estaba desorientada y anómica en el contexto de la SGM. A su vez, la nueva elite político-estatal en formación que buscaba conquistar el poder operó en términos sociopolíticos tales que terminó por representar a un sector social particular, básicamente la clase obrera y los sectores populares en general. El proceso a través del cual se construyó este tipo de autonomía estatal terminó derivando en una legitimidad sesgada que operó en contrario de las intenciones originales de la elite peronista, pues la IEE quedó atrapada dentro de los esquemas sociopolíticos polarizados.

En este sentido, el poder de disciplinamiento del Estado para adecuar a los actores socioeconómicos a los requerimientos del modelo económico

---

<sup>332</sup> Esta ruptura no se dio en el sentido que lo consideraba necesario la matriz estructuralista, es decir, en términos de un recambio hegemónico que alterara estructuralmente las bases de la acumulación económica. Más bien, refiere a la dimensión político-ideológica cuyo quiebre resultó en clivajes que llevaron a la conformación de alianzas sociopolíticas entroncadas en identidades diferenciadas y enfrentadas.

peronista quedó sumergido en la misma lógica de la legitimidad sesgada, negada por los empresarios y aceptadas por los trabajadores. Precisamente, el punto donde debe ponerse el foco es en que el MD-ISI no era discutido como tal, sino que el discurso público giró más bien en torno al modelo económico peronista, cuyo equilibrio dependía de la capacidad de la elite peronista, y de la persona de Perón en particular, para poder disciplinar a los actores a colaborar e involucrarse con la IEE.

En términos más estructurales, se observa que el tipo de construcción de la autonomía estatal que llevó a cabo la elite peronista, habida cuenta de las condiciones sociopolíticas contextuales señaladas, se realizó en contra de la elite económica. La experiencia peronista es un caso que ejemplifica un tipo de intento de (re)construcción hegemónica en donde el poder estatal se bifurca respecto del poder económico. Los intentos por incorporar y/o hacer participar a aquellos sectores empresarios (re)socializados en clave peronista no fueron suficientes o no alcanzaron a madurar como para poder generar una legitimación del modelo económico peronista y su IEE. A la postre, la legitimidad económica permanecería sesgada y las interacciones entre la elite peronista y los empresarios, más allá del intento pos 1952 y de algunos apoyos circunstanciales de distintos grupos empresarios o empresarios individuales, serían mayormente negativas.

Es el desacoplamiento entre el Estado y el poder económico lo que resultó tanto en el fracaso del intento de reconstrucción hegemónica por parte del peronismo (aspecto señalado por los autores enmarcados en la matriz estructuralista) como en el proceso a través del cual las instituciones económicas estatales quedarían pedaleando en el aire. Luego de que la elite peronista quedase fuera de la escena nacional, la lógica sociopolítica conflictiva de las alianzas continuaría bajo su propia inercia, exacerbando el antagonismo a medida que las nuevas condiciones generadas por el desarrollo económico se combinaran con las restricciones políticas impuestas por los distintos gobiernos militares. A partir de esta cuestión sociopolítica estructural es que se puede comprender las grandes oscilaciones que tuvo la IEE en el resto de la ISI y los efectos económicos

deletéreos de los fuertes cambios en las instituciones estatales que señala Rougier (2004).

La “solución” al problema de la hegemonía sería vista por muchos actores sociales y por no pocos observadores como una ruptura capaz de resolver el problema de la dominación social. Otros actores, los militares y el mismo poder económico, practicarían otra “solución”: la instalación de un Estado burocrático autoritario (O’Donnell, 1982). Al mismo tiempo, a partir del vaciamiento del Estado y sus disminuidas capacidades para determinar y racionalizar el MD-ISI, se generarían las condiciones para que el poder económico penetre en el mismo Estado e institucionalice formas directas e indirectas de asegurar ganancias extraordinarias en lo que Castellani (2006 y 2009) denominó “ámbitos privilegiados de acumulación”.

Desde la perspectiva de esta tesis, la explicación de la recurrencia de las crisis económicas argentinas no recalca en la vinculación e identificación *ex post* entre sus beneficiarios y los agentes de las distintas crisis, tal como sugieren muchos autores de la matriz estructuralista, sino que se pone el foco en el plano de las interacciones entre los actores y las alianzas sociopolíticas. Si se piensa en las crisis económicas argentinas durante el siglo XX, períodos de quiebre como 1930, 1952, 1975, 1989, 2001, la pregunta que surge es acerca de la dificultad para poder prever, planificar y aplicar una IEE efectiva que permita atacar las vulnerabilidades del modelo económico existente antes de que este implusione por fuerza de las circunstancias, las cuales en general se presentan como una presión que viene de afuera, es decir, una crisis internacional o externa. Hasta este momento, los problemas se acumulan y se hace difícil la implementación de soluciones por fuera de los parámetros sociopolíticos que legitiman la propia IEE<sup>333</sup>. En el caso argentino esta incapacidad o imprevisión está entroncada en el proceso sociopolítico mismo, dentro de lo cual las capacidades del Estado, tal como enfatizan los neoinstitucionalistas, constituyen un elemento más del problema.

---

<sup>333</sup> En este punto cobran relevancia los estudios de Diamand (1973) acerca de la persistencia de anteojeras ideológicas que impiden la toma de decisiones para la resolución de problemas prácticos que permitan apuntalar el desempeño de un MD-ISI, aunque este autor sostiene que dichas anteojeras son exclusivamente de carácter liberal.

Si bien esta problemática está afuera del alcance de esta tesis y su estudio requeriría la incorporación de una serie de dimensiones y variables que están más allá de cualquier esfuerzo individual, existe, al menos, un factor que sin duda juega en esta dinámica recurrente de las crisis: la rigidez en el tipo de interacciones entre los actores y alianzas sociopolítico-económicas. Este es un aspecto central que permite vincular las relaciones entre el sistema político y el económico. En la medida en que las alianzas sociopolíticas fueron construidas sobre procesos identitarios, la capacidad de cooperación y entendimiento intersubjetivo entre los actores sociales quedó empobrecida y los actores tendieron a orientarse en función de marcos de referencia político-ideológicos, generando contextos de suma cero que dificultaron la cooperación, que llevaron a los actores a orientarse en función de ganancias relativas y, en términos de Habermas (1994), al predominio de la acción estratégica. Sin duda, la peronista fue una experiencia crítica, pues afectó de manera profunda y sostenida la lógica de las interacciones entre los actores, sentando las bases de las alianzas sociopolíticas que operarían durante el resto de la ISI y aun posteriormente.

La profundización de los estudios que abordan la conformación de las identidades sociopolíticas y su impacto sobre las interacciones en el plano económico es un campo fértil y promisorio para la indagación analítica. En efecto, todavía es mucho lo que queda por comprender en cuanto al proceso por el cual se construyeron las identidades a través de las interacciones en el plano económico y sociopolítico y las limitaciones, restricciones y márgenes de acción que todo ello generó en relación a la IEE y el MD. Si bien es cierto que en las últimas décadas se avanzó notablemente en la comprensión de la relación entre los empresarios y el gobierno peronista, todavía son muchos los interrogantes que quedan por explorar.

Si se acepta que las identidades juegan un papel importante en la conformación de los marcos de referencia de los actores y que ello afecta en determinado sentido sus orientaciones respecto de la IEE y el MD, se vuelve necesario reconsiderar algunos axiomas de los esquemas teóricos vigentes a fin de dar cuenta de la trama compleja de vinculaciones entre identidades, interacciones, conflictos, alianzas sociopolíticas, Estado, IEE y MD. En

definitiva, ello permitiría un abordaje holístico para comprender las orientaciones y acciones de los actores y las relaciones público-privadas. En este sentido, queda claro, tal como lo señala Acuña (1994), la necesidad de combinar en el análisis los planos económico-estructurales, político-institucionales, ideológico y, según se deriva de esta tesis, identitario.

Un enfoque que privilegie aspectos como los señalados también constituiría un aporte de valor para el estudio de la IEE. Su abordaje no solamente debería tener en cuenta la relación entre las ideas y teorías de los tomadores de decisiones, los instrumentos y políticas aplicadas y el contexto nacional e internacional, coyuntural y estructural en el que la política económica tiene lugar; sino también el rol de los actores. Esquemáticamente, la profundización del análisis de la IEE debería tomar en cuenta los siguientes aspectos.

En cuanto a los actores, estudiar: 1) sus identidades, valores, cosmovisiones y mundos de la vida; 2) la estructuración de sus marcos de referencia, atendiendo a su construcción histórica; 3) las principales divisiones sociales políticamente relevantes, es decir, los clivajes; 4) la forma en que definen, perciben y categorizan sus intereses “objetivos” y los de los demás actores; 5) sus demandas y preferencias en materia de política económica a la luz de sus conceptualizaciones de la IEE y del modo de desarrollo vigente y del modelo de desarrollo proyectado.

En cuanto a las interacciones, analizar en el plano sociopolítico y el económico: 1) lo que está en “juego” según sus propias definiciones; 2) patrones de conflicto y consenso; 3) el “techo” y el “piso” de los conflictos, tanto por las propias autolimitaciones de los actores como por aquello que es “permitido” y legitimado por el Estado; 4) restricciones y márgenes de acción que las lógicas de interacción entre los actores generan sobre la IEE y el MD.

De esta forma, el estudio del Estado y su IEE debe abordar no sólo su autonomía, enraizamiento y poder de disciplinamiento frente a los actores socioeconómicos, sino además el proceso histórico a través del cual se construyeron. Además, se vuelve imprescindible analizar el esquema de

incentivos positivos –junto con el marco institucional a través del cual se los aplica– a fin de estudiar la manera en que determinada elite político-estatal procura generar apoyos en el campo empresarial y laboral.

Esta tesis abordó esta problemática a través del análisis y reconstrucción de las dimensiones de la legitimidad de la IEE y del MD, que ponen el foco en la forma en que se dan las interacciones entre el Estado y los actores y la posibilidad de estos últimos de poder opinar e influir sobre las políticas que los afectan.

Ello permitió poner de relieve otro tipo de “restricción” al desarrollo, la que se deriva de los condicionamientos sociopolíticos sobre la IEE. En este sentido, se puede sostener que la ausencia de acuerdos, valores comunes e interpretaciones compartidas acerca de la realidad y de las necesidades de un determinado modelo de desarrollo que apunta a satisfacer los objetivos de autorrealización de la sociedad, condiciona negativamente las interacciones entre los actores sociales, lo cual a su vez genera determinado cuadro de restricciones a la elite político-estatal en la formulación e implementación de la IEE y el alcance de sus objetivos. De tal manera, las posibilidades de generar una IEE estable, coherente y de calidad dependen en gran medida de la condiciones de legitimidad de la misma, dimensión dentro de la cual la cooperación económica en términos de participación cumple un rol relevante, sobre todo en países de desarrollo industrial tardío, dependiente y con alta participación y organización popular como la Argentina.

## **BIBLIOGRAFÍA Y FUENTES**

### **Fuentes**

#### ***Revistas y Diarios***

Anales de la SRA, Argentina Fabril, Finanzas, Hechos e Ideas, Horizontes Económicos, Todo es Historia, Revista de la Unión Industrial Argentina, Diario La Nación.

#### ***Archivo General de la Nación, Fondo documental Secretaría Técnica***

Legajos consultados: 435, 448, 454, 456, 461, 471, 473, 563, 585, 628, 631, 633, 634, 640, 645, 647, 664, 683.

***Equilibrio de Precios y Salarios. Fondo documental del Consejo Económico Nacional*** (1952) 11 volúmenes.

#### ***Memorias, legislación, documentos y folletos consultados***

*Actualización de los niveles de vida y de salarios al mes de diciembre de 1952*, Buenos Aires: Comisión Nacional de Precios y Salarios, 53 p.

*Adoctrinamiento del personal directivo y técnico, misión de la Secretaría... y su relación con los fines del Congreso...* (1955), Buenos Aires: Secretaría de Asuntos Técnicos, Escuela Superior Peronista, marzo, 9 p.

*Anales de Legislación Argentina.*

*Bases para la consolidación económica nacional* (1949), Buenos Aires: Consejo Económico Nacional.

*Boletín de la Secretaría de Industria y Comercio.*

*Bolsa de Comercio de Buenos Aires* (1946): “El presidente de la Nación y el presidente del BCRA, explicaron en la Bolsa medidas de carácter económico y se refirieron a la financiación del plan de gobierno”, Buenos Aires: La Bolsa, 16 p.

*Centros europeos de productividad origen, estructuras y servicios* (1955), Buenos Aires: Secretaría de Asuntos Técnicos, Dirección Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, marzo, 43 p.

*Constitución de la Comisión Nacional de Cooperación Económica. Una etapa más en la ejecución de la doctrina peronista en el orden económico* (1950), Buenos Aires: Subsecretaría de Informaciones de la Presidencia de la Nación, 30 p.

*Conversa el General Perón con dirigentes gremiales* (1948), Buenos Aires: Subsecretaría de Informaciones, 31 p.

*Creación del Consejo Superior de Política Económica de la Provincia de Buenos Aires* (1947), La Plata: Talleres Gráficos Olivieri y Domínguez, 32p.

*Discursos pronunciados con motivo de tomar posesión de sus cargos los miembros del primer directorio del Instituto Argentino para la del Promoción del Intercambio*. IAPI, 1946.

*Equilibrio de precios y salarios* (1952), Buenos Aires: Consejo Económico Nacional, 11 vol.

*Estado económico general del país* (1952), Buenos Aires: Ministerio de Asuntos Económicos.

*La organización científica del trabajo como base para el aumento de la productividad* (1954), Buenos Aires: Secretaría de Asuntos Técnicos, Dirección Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, 139 p.

*La organización de las fuerzas económicas y la función de gobierno* (1954), Buenos Aires: Ministerio de Asuntos Económicos, 24 p.

*La productividad y las investigaciones científicas y técnicas* (1955), Buenos Aires: Secretaría de Asuntos Técnicos, Dirección Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, marzo, 29 p.

*La realidad del panorama nacional* (1949), Buenos Aires: sin datos de edición.

*Las economías en el presupuesto y el abastecimiento de elementos básicos para la industria nacional* (1949), Buenos Aires: Consejo Económico Nacional, Ministerio de Hacienda.

*Las finanzas nacionales y las fuerzas activas de la economía* (1943), discurso de Jorge A. Santamarina ante la Bolsa de Comercio de Buenos Aires, 30 de junio, editado por el Ministerio de Hacienda.

*Las finanzas y la organización económica* (1954), Buenos Aires: Ministerio de Finanzas, 22 p.

*Memoria del Banco Central de la República Argentina (BCRA):* año 1946.

*Memorias de la SRA:* 1947 a 1951 y 1954.

*Memorias del IAPI:* años 1949 a 1954.

*Plan de Ordenamiento Económico-Social.* Consejo Nacional de Posguerra. Publicado en *Desarrollo Económico*, nº 77 vol. 20. Abril-Junio 1980, tomado de la publicación original, Guillermo Kraft Ltda, Buenos Aires, 1945.

*Presentación del Primer Plan Quinquenal a la Cámara de Diputados.* Tomado de *Finanzas Revista Mensual de Economía*, nov-dic., Nº 124-125, págs. 7-43, 1946, Bs. As.

*Producto e ingreso de la República Argentina en el período 1935-54* (1955), Buenos Aires: Secretaría de Asuntos Económicos.

*Puntos de vista del gobierno y Estado Nacional para iniciar, de inmediato, la ejecución del Plan de Acción sobre el Equilibrio de la Economía Nacional* (1954), Buenos Aires: Secretaría de Prensa y Difusión, 30 p.

*Qué es... productividad social?* (1955), Buenos Aires: Secretaría de Asuntos Técnicos; Dirección Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, marzo 38 p.

*Segundo Plan Quinquenal* (1953), Buenos Aires: Subsecretaría de Informaciones, Presidencia de la Nación.

### ***Escritos de la época***

Figuerola, J. (1943): *Colaboración social en Hispanoamérica*, Buenos Aires: Sudamericana.

Gómez Morales, A. (1951) *Política Económica Peronista*, Buenos Aires, Escuela Superior Peronista.

Miranda, M. (1947): “Cómo se dirigió nuestra economía y se retrasó el progreso industrial del país”, en *Hechos e Ideas*, agosto, tomo 11, n° 42.

Perón, J. D. ([1944] 1973): *El pueblo quiere saber de qué se trata*, Buenos Aires: Editorial Freeland.

Perón, J. D. ([1943-1955] 1997, 1998, 1998b, 2000, 2001, 2002): *Obras Completas*, vols. VI-VII-VIII-IX-XI-XV-XVII-XVIII, Buenos Aires: Docencia Editorial.

Polanyi, K. ([1944] 2003): *La gran transformación. Los orígenes políticos y económicos de nuestro tiempo*, México: Fondo de Cultura Económica.

Silberstein, E. (1943): “El Consejo Económico Nacional”, *Argentina Fabril*, abr, año 56, n° 892.

Weil, F. ([1944] 1988): “La industrialización argentina en los años ‘40”, en Rapoport, M., comp. *Economía e Historia. Contribuciones a la historia económica argentina*, Buenos Aires: Tesis.

## **Referencias bibliográficas**

Acemoglu, D. y Robinson, J. A. (2012): *Por qué fracasan los países: los orígenes del poder, la prosperidad y la pobreza*, Buenos Aires: Planeta.

Acuña, C. H. (1988): “Empresarios y política: la relación de las organizaciones capitalistas con partidos y regímenes políticos en América Latina: los casos argentino y brasileño”, en *Boletín Techint*, n° 255.

Acuña, C. H. (1994): “El análisis de la burguesía como actor político”, en *Realidad Económica*, n° 128.

Amin, S. (1975): *Desarrollo desigual*, Nuestro Tiempo, México.

Ansaldi, W., Pucciarelli, A. y Villarruel, J. C. (eds.) (1993): *Argentina en la paz de dos guerras, 1914-1945*, Buenos Aires: Biblos.

Arceo, E. (2003): *Argentina en la periferia prospera. Renta internacional, dominación oligárquica y modo de acumulación*, Buenos Aires: UNQ-FLACSO.

Arceo, E. (2003): *Argentina en la Periferia próspera. Renta internacional, dominación oligárquica y modo de acumulación*, UNQ-FLACSO-IDEP, Bs. As.

Azpiazu, D. y Nochteff, H. (1994): *El desarrollo ausente. Restricciones al desarrollo, neoconservadurismo y elite económica en la Argentina. Ensayos de Economía Política*. Buenos Aires: FLACSO.

Bagú, S. (1961): “La estructuración económica en la etapa formativa de la Argentina moderna”, en *Desarrollo Económico*, vol. 1, n° 2.

Baily, S. (1985): *Movimiento obrero, nacionalismo y política en la Argentina*, Hyspamérica, Bs. As.

Barsky, O. y Gelman, J. (2001): *Historia del agro argentino. Desde la Conquista hasta fines del siglo XX*, Buenos Aires: Grijalbo-Mondadori.

Basualdo, E. (2006): *Estudios de Historia Económica Argentina desde mediados del siglo XX a la actualidad*, Buenos Aires: FLACSO-Siglo XXI.

Basualdo, V. (2010a). “Los orígenes de las comisiones internas y los delegados en el lugar de trabajo: hacia una reevaluación de las conquistas de los trabajadores durante los dos primeros gobiernos peronistas (1943-1955)”, en Arceo, N. y Socolovsky, Y. (comps.): *Desarrollo económico, clase trabajadora y luchas sociales en la Argentina contemporánea*, Buenos Aires: Instituto de Estudios y Capacitación de la Federación Nacional de Docentes Universitarios CONADU.

Basualdo, V. (2010b): “Los delegados y las comisiones internas en la historia argentina: 1943-2007”, en Azpiazu, D., Schorr, M. y Basualdo, V. *La industria y el sindicalismo de base en la Argentina*, Buenos Aires: Editorial Cara o Ceca.

Belini, D. (2001a): “Di.N.I.E. y los límites de la política industrial peronista, 1947-1955”, en *Desarrollo Económico* vol. 41, N° 161, abril-junio.

Belini, D. (2001b): “Parlamento, partidos políticos y política industrial en la Argentina, 1946-1955”, en *Boletín del Instituto de Historia Argentina y Americana “Dr. Emilio Ravignani”*, Tercera serie, n° 23, 1 er. semestre.

Belini, D. (2004): “Estado y política industrial durante el Primer Peronismo (1946-1955)”, en Berrotarán, Jáuregui y Rougier (2004): *Sueños de Bienestar en la Nueva Argentina. Estado y políticas públicas durante el peronismo 1946-1955*. Bs. As, Imago Mundi.

Belini, D. (2006): “El grupo Bunge y la política económica del primer peronismo, 1943-1952”, en *Latin American Research Review*, vol. 41, n° 1.

Belini, C. (2009): *La industria peronista. 1946-1955: políticas públicas y cambio estructural*, Buenos Aires: Edhasa.

Belini, C. y Korol, J. C. (2012): *Historia económica de la Argentina en el siglo XX*, Buenos Aires: Siglo XXI.

Belini, D. y Rougier, M. (2006): “Los dilemas de la historiografía económica sobre el peronismo: certezas dudosas, vacíos persistentes. Aportes para la construcción de una agenda de investigación”, en Gelman, J., comp., *La historia económica argentina en la encrucijada. Balances y perspectivas*, Prometeo, Bs. As.

Belini, D. y Rougier, M. (2008): *El estado empresario en la industria argentina, conformación y crisis*, Manantial, Bs. As.

Beltrán, G. (2011): “Las paradojas de la acción empresaria. Las asociaciones del empresariado argentino y la persistencia de las reformas estructurales”, en Pucciarelli, A., comp., *Los años de Menem. La construcción del orden neoliberal*, Buenos Aires: Siglo XXI.

Berrotarán, P. (2003): *Del plan a la planificación. El Estado durante la época peronista*, Buenos Aires: Imago Mundi.

Berrotarán, P. M. (2004): “La planificación como instrumento: políticas y organización en el Estado peronista (1946-1949)”, en Berrotarán, Jáuregui y Rougier (2004): *Sueños de Bienestar en la Nueva Argentina. Estado y políticas públicas durante el peronismo 1946-1955*. Bs. As, Imago Mundi.

Berrotarán, P. M. (2008): “Educar al funcionario: ‘de la frialdad de las leyes a las innovaciones doctrinarias’ (Argentina 1946-1952)”, en *Nuevo Mundo Mundos Nuevos*. [En línea], Debates, 2008, Puesto en línea el 16-06-08. URL: <http://nuevomundo.revues.org/index36602.html>.

Berrotarán, P., Gilbert, J., Rougier, M., Tenewicki, M. (2006): “La construcción de un problema: los debates en torno a la inflación. Argentina (1940-1952)”, en *e-latina*, vol. 4, n° 14, Buenos Aires, enero-marzo.

Berrotarán, P., Jáuregui, A., y Rougier, M. (2004): *Sueños de Bienestar en la Nueva Argentina. Estado y políticas públicas durante el peronismo 1946-1955*. Bs. As, Imago Mundi.

Berrotarán, P. y Villarruel, J. C. (1995): “Un diagnóstico de la crisis: el Consejo Nacional de Posguerra”, en Ansaldi, W., Pucciarelli, A. y Villarruel, J. C. (eds.): *Representaciones inconclusas. Las clases, los actores y los discursos de la memoria, 1912-1946*, Buenos Aires: Biblos.

Botana, N. (1977): *El orden conservador. La política argentina entre 1880 y 1916*, Buenos Aires: Sudamericana.

Boyer, R. (1992): *La teoría de la regulación: un análisis crítico*, Madrid: Edicions Alfons el Magnánim.

Boyer, R. y Saillard, Y. (dirs.) (1998): *Teoría de la regulación: estado de conocimientos*, 3 vol. Buenos Aires: Trabajo y Sociedad , PIETTE-CONICET, EUDEBA.

Braun, O. (1973): “Desarrollo del capital monopolista en la Argentina”, en Braun O. comp.: *El capitalismo argentino en crisis*”, Buenos Aires: Siglo XXI.

Brennan, J. P. (1997): “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, 1 er. semestre.

Brennan, J. P. (2002): “El empresariado: la política de cohabitación y oposición”, en *Los años peronistas (1943-1955)*, Torre, J. C. (comp.), Nueva Historia Argentina, Vol. VIII, Sudamericana, Bs. As.

Brennan, J. y Rougier, M. (2009): *The Politics of National Capitalism. Peronism and the Argentine bourgeoisie, 1946-1976*, Pennsylvania State University Press.

Broda, M. A. Y De Pablo, J.C. (1985): “Por los carriles tradicionales, la Argentina está condenada al estancamiento absoluto por muchos años. Pero hay salidas”, en *Anales de la XX Reunión Anual de la Asociación Argentina de Economía Política*, Buenos Aires.

Brodersohn, M., dir., (1970): *Estrategias de industrialización para la Argentina*, Buenos Aires: Instituto Di Tella.

Buchanan, J. M. y Tullock, G. (1993): *El cálculo del consenso*, Barcelona: Planeta-De Agostini.

Buchrucker, C. (1987): *Nacionalismo y Peronismo. La Argentina en la crisis ideológica mundial (1927-1955)*, Sudamericana, Bs. As.

Campione, D. (1996): *El aparato del estado. Sus transformaciones -1943-1946*, publicación de la Dirección Nacional de Estudios y Documentación del Instituto Nacional de la Administración Pública y del Centro de Estudios de Políticas, Administración y Sociedad de la Asociación de Administradores Gubernamentales.

Campione, D. (2007): *Orígenes estatales del peronismo*, Buenos Aires: Miño y Dávila Eds.

Canelo, P. (2004): “La política contra la economía: los elencos militares frente al plan económico de Martínez de Hoz durante el Proceso de Reorganización Nacional (1976-1981), en Pucciarelli, A., coord., *Empresarios, Tecnócratas y Militares. La trama corporativa de la última dictadura*, Siglo XXI, Bs. As.

Canelo, P. (2010): *El proceso en su laberinto: la interna militar de Videla a Bignone*, Prometeo, Bs. As.

Cardoso, F. H. (1970): “Desarrollo y dependencia: perspectivas teóricas en el análisis sociológico” en *Sociología del desarrollo: seminario sobre aspectos teóricos y metodológicos*. Solar/Hachette, Buenos Aires.

Cardoso, F. H. y Faletto, E. (1969): *Dependencia y desarrollo en América Latina*. Siglo XXI, México.

Castellani, A. (2006): *Estado, empresas y empresarios. La relación entre intervención económica estatal, difusión de ámbitos privilegiados de*

*acumulación y desempeño de las grandes firmas privadas. Argentina 1966-1989*, Tesis de Doctorado en Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, octubre.

Castellani, A. (2008): “Ámbitos privilegiados de acumulación. Notas para el análisis del caso argentino (1976-1989)”, en *Apuntes de Investigación del CECYP*; n° 14.

Castellani, A. (2009): *Estado, empresas y empresarios. La construcción de ámbitos privilegiados de acumulación entre 1966 y 1989*. Buenos Aires: Prometeo.

Castellani, A. (coord.) (2009): *Recursos públicos, intereses privados. Ámbitos privilegiados de acumulación. Argentina, 1966-2000*. Buenos Aires: UNSAM EDITA.

Castellani, A. y Llanpart, F. (2012): “Debates en torno a la calidad de la intervención estatal”, en *Papeles de Trabajo*, Año 6, N° 9, junio, IDAES-UNSAM.

Chiaromonte, J. C. ([1971] 1986): *Nacionalismo y liberalismo económicos en Argentina*, Buenos Aires: Hyspamérica.

Ciria, A. (1971): *Perón y el justicialismo*, Buenos Aires: Siglo XXI.

Cornblit, O. E., Gallo, E. (h.), y O'Connell A. (1962): “La Generación del '80 y su Proyecto: Antecedente y Consecuencias”, en *Desarrollo Económico*, Vol. 1, No. 4, Enero-Marzo, pp. 5-46.

Cortés Conde, R. (1985): “The export economy of Argentina, 1880-1920”, en Cortés Conde and S.Hunt (eds.), *The Latin American Economies*, New York: Homes and Meier.

Cortés Conde, R. (1998a): “La economía de exportación de Argentina, 1880-1920”, en *Anuario del IEHS*, n° 13.

Cortés Conde, R. (1998b): *Progreso y declinación de la economía argentina*, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires.

Cosser, L. (1961): *Las funciones del conflicto social*, Fondo de Cultura Económica, México.

Cosser, L. (1970): *Nuevos aportes a la teoría del conflicto social*, Amorrortu, Bs. As.

Cramer, G. (1998): “Argentine riddle: the Pinedo Plan of 1940 and the political economy of the early war years”, en *Journal of Latin American Studies*, vol. 30, n° 3, oct.

Cramer, G. (2002): “Pre-peronist Argentina and the Origins of IAPI”, en *Iberoamericana*, N° 5, 2002 , pags. 55-78.

Cúneo, D. ([1967] 1984): *Comportamiento y crisis de la clase empresaria*, Pleamar, Bs. As.

Damill, M. (2005): “La economía y la política económica. Del viejo al nuevo endeudamiento”, en Suriano, J. (Ed.). *Dictadura y Democracia (1976-2000)*, Buenos Aires: Sudamericana.

De Imaz, J. L. (1964): *Los que mandan*, Buenos Aires: Eudeba.

De Ipola, E. (1983): *Ideología y discurso populista*, Buenos Aires: Folio Ediciones.

De la Torre, C. (2003): “Masas, pueblo y democracia: un balance crítico de los debates sobre el nuevo populismo”, en *Revista de Ciencia Política*, vol. XXIII, N° 1, Santiago de Chile.

Di Tella, G. y Zymelman M. (1967): *Las etapas del desarrollo económico argentino*, Buenos Aires, Eudeba.

Di Tella, T. (1972): “La fórmula política argentina”, en *Desarrollo Económico*, vol. 11, n° 42-44.

Di Tella, T. (1977): “Populismo y reformismo”, en O. Ianni (comp.), *Populismo y contradicciones de clase en Latinoamérica*, Serie Popular Era, México.

Di Tella, T. (1988): *Sociología de los procesos políticos*, Buenos Aires: Eudeba.

Di Tella, T. (2003): *Actores y coaliciones. Elementos para una teoría e la acción política*. La Crujía e Instituto Torcuato Di Tella, Bs. As.

Diamand, M. (1973): *Doctrinas económicas, desarrollo e independencia: economía para las estructuras productivas desequilibradas, el caso argentino*, Buenos Aires : Paidós.

Díaz Alejandro, C. ([1970]1975): *Ensayos sobre la historia económica argentina*, Amorrortu, Bs. As.

Dorfman, A. (1970): *Historia de la Industria argentina*, Buenos Aires: Solar.

Dorfman, A. (1983): *Cincuenta años de industrialización en la Argentina, 1930-1980*, Buenos Aires: Solar.

Doyon, L. (1977): “Conflictos obreros durante el régimen peronista (1946-1955)”, en *Desarrollo Económico*, vol. 17, nº 67.

Doyon, L. (1984): “La organización del movimiento sindical peronista 1946-1955”, en *Desarrollo Económico*, vol. 24, nº 94.

Doyon, L. (2002): “La formación del sindicalismo peronista”, en *Los años peronistas (1943-1955)*, Torre, J. C. (comp.), Nueva Historia Argentina, Vol. VIII, Sudamericana, Bs. As.

Doyon, L. (2006): *Perón y los trabajadores. Los orígenes del sindicalismo peronista, 1943-1955*, Buenos Aires: Siglo XXI.

Durkheim, E. ([1893] 1975): *La división del trabajo social*. Libro III, Ed. Planeta-Agostini. Barcelona.

Elena, E. (2005): “What the people want: state planning and political participation in peronist argentina, 1946-1955”, en *Journal of Latin American Studies*, vol. 37, nº 1.

Elena, E. (2011): *Dignifying Argentina. Peronism, citizenship and mass consumption*, Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.

Esping-Andersen, G. (1993): *Los tres mundos del Estado del bienestar*, Valencia: Edicions Alfons El Magnànim.

Evans, P. (1995): *Embedded Autonomy. States and Industrial Transformation*. Princeton: Princeton University Press.

Evans, P. (1996). “El Estado como problema y como solución”, en *Desarrollo Económico*, N° 140, Vol. 35, enero-marzo, Buenos Aires.

Evans, P., Rueschemeyer, D. y Skocpol, T. (1985): *Bringing the state back in*. Cambridge: Cambridge University Press.

Fajnzylber, F. (1983): *La industrialización trunca de América Latina*, Editorial Nueva Imagen, Centro de Economía Transnacional, México.

Fayt, C. (1967): *La naturaleza del peronismo*, Viracocha Editores, Bs. As.

Ferrer, A. (1963): *La economía argentina*, México, Fondo de Cultura Económica.

Ferrer, A. (1977). *Crisis y alternativas de la política económica argentina*, Fondo de Cultura Económica, Bs. As.

Figuerola, F. J. (1986): *Teoría de la democracia social*, Buenos Aires: Depalma.

Fiszbein, M. (2008): “Los modelos estructuralistas en Argentina: orígenes y desarrollo”, en: [http://www.econ.uba.ar/www/institutos/epistemologia/marco\\_archivos/ponecias/Actas%20XIII/Trabajos%20Episte/Fiszbein\\_trabajo.pdf](http://www.econ.uba.ar/www/institutos/epistemologia/marco_archivos/ponecias/Actas%20XIII/Trabajos%20Episte/Fiszbein_trabajo.pdf)

Flichman, G. (1977) “*La renta del suelo y el desarrollo agrario argentino*”, Siglo XXI, Buenos Aires.

Fodor, J. (1985): “Notas para la economía política de la industria argentina”, en *Boletín Informativo Techint*, n° 239.

Fodor, J. ([1975] 2009): “La política de exportación agrícola de Perón, 1946-1948: ¿dogmatismo o sentido común?”, en Rock, David (comp.), *Argentina en el siglo veinte. Economía y desarrollo desde la elite conservadora a Perón-Perón*, Lenguaje Claro, Bs. As.

Fuchs, J. (1965): *Argentina, su desarrollo capitalista*, Buenos Aires: Cartago.

Gallo ([1970] 1998): “La expansión agraria y el desarrollo industrial en Argentina (1880-1930)”, en Anuario IEHS, N° 13, Tandil, UNCPBA.

Gaudio, R. y Pilone, J. (1976): “Estado y relaciones obrero-patronales en los orígenes de la negociación colectiva en Argentina”, en *Estudios Sociales*, n° 5.

Gaudio, R. y Pilone, J. (1984): “Estado y relaciones laborales en el período previo al surgimiento del peronismo, 1935-1943”, en *Desarrollo Económico*, vol. 24, n° 94, pp. 235-273.

Gerchunoff, P. (1989): “Peronist economic policies, 1946-55”, en Di Tella, G. y Dornbusch, R., eds., *The political economy of Argentina: 1946-83*, London: MacMillan.

Gerchunoff, P. y Llach, L. (2003): *El ciclo de la ilusión y el desencanto. Un siglo de políticas económicas argentinas*, Ariel, Bs. As.

Gerchunoff, P. y Antúnez, D. (2002): “De la bonanza a la crisis de desarrollo”, en Torre, J. C. (director), *Los años peronistas (1943-1955)*, Nueva Historia Argentina, Vol. VIII, Buenos Aires: Sudamericana.

Germani, G. (1971): *Política y sociedad en una época de transición*. Buenos Aires: Paidós.

Germani, G. ([1978] 2003): *Autoritarismo, Fascismo y populismo nacional*, Buenos Aires: Temas.

Giberti, H. (1954): *Historia económica de la ganadería argentina*, Buenos Aires: Ediciones Solar.

Giddens, A. (1994): *Sociología*, Alianza, Madrid.

Giménez Zapiola, M. G. y Leguizamón, C. M. (1988): “La Concertación Peronista de 1955: El Congreso de la Productividad”, en *La formación del sindicalismo peronista*, Torre, J. C. (comp.), Buenos Aires: Legasa.

Girbal-Blacha, N. (2003a): *Mitos, realidades y paradojas en la argentina peronista (1946-1955)*, Universidad Nacional de Quilmes Editorial, Buenos Aires.

Girbal-Blacha, N. (2003b): “La Junta Nacional para Combatir la Desocupación. Tradición y modernización socioeconómica en los años ‘30”, en *Estudios del Trabajo*, nro. 25, enero-junio.

Girbal-Blacha, N. (2004): “Organización cooperativa agraria y política gubernamental en la Argentina peronista 1946-1955”, en *Signos Históricos*, páginas 39-67, julio-diciembre, n° 12, Universidad Autónoma Metropolitana, México.

Goffman, I. (1974): *Frame Analysis*, Cambridge, Harvard University Press.

Goldar, E. (1969): “La literatura peronista”, en Cárdenas, G. y otros, *El peronismo*, Buenos Aires.

Gómez, T. y Tchordonkian, S. (2010): “Un laboratorio de políticas públicas: El Consejo Nacional de Posguerra (1944-1946)”, en *Documento de Trabajo*, n° 16, CESPFA-FCE-UBA.

Gravil, R. (1971): “La intervención estatal en el comercio de exportación argentino entre las dos guerras”, en *Desarrollo Económico*, Vol. 10, No. 39/40, oct.

Habermas, J. (1989): “El Contenido Normativo de la Modernidad”; en: *El Discurso Filosófico de la Modernidad*; ed. Taurus, Madrid.

Habermas, J. (1990): *Pensamiento Post-Metafísico*; edit. Taurus, México.

Habermas, J. (1994): *Teoría de la Acción Comunicativa: Complementos y Estudios Previos*; edit. Cátedra, Madrid.

Habermas, J. (1999): *Problemas de legitimación en el capitalismo tardío*, Madrid: Cátedra.

Halperin Donghi, T. (1987): *El Espejo de la Historia. Problemas argentinos y perspectivas latinoamericanas*, Buenos Aires: Editorial Sudamericana.

Halperin Donghi, T. (1994a): *La larga agonía de la Argentina peronista*, Buenos Aires: Ariel.

Halperin Donghi, T. (1994b): *Historia contemporánea de América Latina*, Buenos Aires: Alianza.

Hora, R. (2000): “Terratenientes, empresarios industriales y crecimiento industrial en la Argentina: los estancieros y el debate sobre el proteccionismo (1890-1914)”, en *Desarrollo Económico*, vol. 40, N° 159.

Hora, R. (2001a): “Terratenientes, industriales y clase dominante en la Argentina: una respuesta a una crítica”, en *Desarrollo Económico*, vol. 41, N° 161.

Hora, R. (2001b): *Los estancieros contra el Estado. La liga agraria y la formación del ruralismo político en la Argentina*, Buenos Aires: Siglo XXI.

Horowicz, A. (1986): *Los cuatro peronismos*, Hyspamérica, Bs. As.

Horowitz, J. (2004): *Sindicatos, el estado y el surgimiento de Perón 1930/1946*, EDUNTREF Buenos Aires.

Imaz, J. L. de (1965) [1964]: *Los que mandan*, Buenos Aires: Eudeba.

James, D. (1987): “17 y 18 de octubre de 1945: el peronismo, la protesta de masas y la clase obrera argentina”, en *Desarrollo Económico*, v. 27, N° 107.

James, D. ([1990] 2010): *Resistencia e Integración. El peronismo y la clase trabajadora argentina 1946-1976*, Buenos Aires: Siglo XXI.

Jáuregui, A. (1993): “El despegue de los industriales argentinos”, en Ansaldi, W., Pucciarelli, A. y Villarruel, J.C., eds.: *Argentina en la paz de dos guerras, 1914-1945*, Buenos Aires: Biblos.

Jáuregui, A. (2000): “La regulación económica y la representación corporativa en la Argentina y el Brasil”, en *Revista de Sociología e Política*, N° 14, junio. Curitiba.

Jáuregui, A. (2003): “Las clases propietarias, la política económica y el golpe del 4 de junio de 1943”, artículo presentado en las *IX Jornadas Interescuelas-Departamentos de Historia*, en la Universidad Nacional de Córdoba, 23-25 de septiembre.

Jáuregui, A. (2004a): “Prometeo encadenado: los industriales y el régimen peronista”, en Berrotarán, Jáuregui y Rougier (2004): *Sueños de Bienestar en la Nueva Argentina. Estado y políticas públicas durante el peronismo 1946-1955*. Bs. As, Imago Mundi.

Jáuregui, A. (2004b): *Brasil-Argentina. Los empresarios industriales, 1920-1955*, Bs. As: Imago Mundi.

Jáuregui, A. (2005): “¿Industria sustitutiva o sustitución de industriales? Los empresarios argentinos y el peronismo (1945-1955)”, en *Revista de Sociología e Política*, n° 25, nov.

Jorge, E. F. (1971): *Industria y concentración económica. Desde principios de siglo hasta el peronismo*, Buenos Aires: Siglo XXI.

Kabat, M. (2007): “El Congreso de la Productividad de 1955, un análisis desde los enfrentamientos en la industria del calzado”, en *Razón y Revolución*, n° 17.

Katz, J. y Kosacoff, B. (1989): *El proceso de industrialización en la Argentina: evolución, retroceso y prospectiva*, Buenos Aires: CEAL-CEPAL.

Kenworthy, E. (1980): “Interpretaciones ortodoxas y revisionistas del apoyo inicial al peronismo”, en Mora y Araujo, M. y Llorente, E. (comps.): *El voto peronista*, Buenos Aires: Sudamericana.

Korol, J. C. y Sabato, H. ([1990] 1997): “La industrialización trunca: Una obsesión argentina”, en *Cuadernos del CISH*, año 2, n° 2-3.

Krueger, A. (1974); “The political economy of the rent-seeking society”, en *American Economic Review*, vol. 64, n° 3.

Laclau, E. (1969) “Modos de producción, sistemas económicos y población excedente. Aproximación histórica a los casos argentino y chileno”, en *Revista latinoamericana de sociología*, Vol. V, N° 2, Buenos Aires.

Lattuada, Mario (1986): *La política agraria peronista (1943-1983)*, Buenos Aires, Centro Editor de América Latina.

Lattuada, Mario (2002): “El peronismo y los sectores sociales agrarios”, en *Mundo Agrario. Revista de estudios rurales*, n° 5, segundo semestre.

Lebedinsky, M. (1967): *Estructura de la ganadería*, Buenos Aires: Quipo.

Lewis, P. H. (1993): *La crisis del capitalismo argentino*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

Little, W. (1979): “La organización obrera y el Estado peronista, 1943-1955” en *Desarrollo Económico*, 19, N° 75, oct-dic.

Llach, J. J. (1972): “Dependencia, procesos sociales y control del Estado en la década del treinta”, en *Desarrollo Económico*, vol. 12, n° 45.

Llach, J. J. (1984): “El Plan Pinedo de 1940, su significado histórico y los orígenes de la economía política del peronismo”, en *Desarrollo Económico*, vol. 23, n° 92, enero-marzo.

Llach, J. J. (1985): *La Argentina que no fue*, Tomo I, Buenos Aires: IDES.

Llach, J. J. (1987): *Reconstrucción o estancamiento*, Buenos Aires, Editorial Tesis - ADEBA.

Luna, F. (1972): *El 45. Crónica de un año decisivo*. Buenos Aires: Sudamericana.

Luna, F. (1986): *Perón y su tiempo*. Tres tomos, Buenos Aires: Sudamericana.

Mackinnon, M. M. (1996): “La primavera de los pueblos. La movilización popular en las provincias más tradicionales en los orígenes del peronismo”, en *Estudios Sociales*, n° 10.

Mackinnon, M. M. y Petrone, M. A. (1998): “Los complejos de la Cenicienta”, en Mackinnon, M. M. y Petrone, M. A., comps. *Populismo y neopopulismo en América Latina. El problema de la Cenicienta*, Buenos Aires: Eudeba.

Mainwaring, S. (1982): “El movimiento obrero y el peronismo, 1952-1955”, en *Desarrollo Económico*, vol. 21, n° 84.

Mainwaring, S. (1986): “The state and the industrial bourgeoisie in Peron’s Argentina, 1945-1955”, en *Studies in Comparative International Development*, n° 3, pp. 2-31.

Mallon, R. y Sourrouille, J. (1973): *La política económica en una sociedad conflictiva. El caso argentino*. Buenos Aires: Amorrortu.

Mateo, G. y Olivera G. (2004): “Las corporaciones agrarias en la Argentina Peronista (1946-1955). Un estudio comparativo entre la FAA y la ACA”, en *XIX Jornadas de Historia Económica*, San Martín de los Andes, 13-15 octubre.

Míguez, E. (2005): “El ‘fracaso argentino’. Interpretando la evolución económica en el ‘corto siglo XX’”, en *Desarrollo Económico*, vol. 44, n° 176.

Mora y Araujo, M. (1968): “Conflicto y desarrollo: un análisis comparativo”, en *Desarrollo Económico*, vol. 7, n° 28.

Mora y Araujo, M. (1978): “Procesos electorales y fuerzas políticas. Una perspectiva analítica”, en Beltrán, V. R. (ed.): *Futuro político de la Argentina*, Buenos Aires: Editorial del Instituto.

Mora y Araujo, M. (1982): “El ciclo político argentino”, en *Desarrollo Económico*, vol. 22, n° 86, jul-sept.

Mora y Araujo, M. (1999): *La Argentina: una víctima de sí misma. Débil gobernabilidad y bajo consenso social*, Buenos Aires: La Crujía Ediciones.

Mora y Araujo, M. y Llorente, I. (1980): *El voto peronista*, Buenos Aires: Sudamericana.

Müller, A. (2002): “Desmantelamiento del Estado de Bienestar en la Argentina”, Cuadernos del CEPED, N° 6, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.

Murmis, M. y Portantiero, J. C. ([1971] 2004): *Estudios sobre los orígenes del peronismo*, Siglo XXI, Bs. As.

Neffa, J. C. (1998): *Modos de regulación, regímenes de acumulación y su crisis en Argentina (1880-1996)*, Buenos Aires: EUDEBA, PIETTE-CONICET.

Neffa, J. C. (2004): “La forma institucional relación salarial y su evolución en la Argentina desde una perspectiva de largo plazo”, en *La economía argentina y su crisis (1976-2001): visiones institucionalistas y regulacionistas*. Buenos Aires: CEIL-PIETTE, Miño y Dávila.

Nogués, J. (1988): “La economía política del proteccionismo y la liberalización en la Argentina”, en *Desarrollo Económico*, Vol. 28, No. 110.

North, D. (1989): *Instituciones, Cambio Institucional y Desempeño Económico*. México: Fondo de Cultura Económica.

Notcheff, H. (1994): “Los senderos perdidos del desarrollo. Elite económica y restricciones al desarrollo en la Argentina”, en Aspiazu, D. y Notcheff, H., *El desarrollo ausente. Restricciones al desarrollo, neoconservadurismo y elite económica en la Argentina. Ensayos de Economía Política*. FLACSO, Bs. As.

Nun, J. (1966): “América Latina: la crisis hegemónica y el golpe militar”, en *Desarrollo Económico*, vol. 6, n° 22-23.

Nun, J. (1987): “La teoría política y la transición democrática”; en *Ensayos sobre la transición democrática en la Argentina*, Nun, J. y Portantiero, J. C. (comp.), Puntosur, Bs. As.

O'Donnell, G. (1982): *El Estado Burocrático Autoritario*, Buenos Aires: Editorial de Belgrano, Bs. As.

O'Donnell, G. (1972): *Modernización y Autoritarismo*, Buenos Aires: Paidós.

O'Donnell, G. (1977): “Estado y alianzas en la Argentina, 1955-1973”, *Desarrollo Económico*, Vol. 16, N° 64.

O'Donnell, G. (1978): “Apuntes para una teoría del Estado”, en *Revista Mexicana de Sociología*, año XL, vol. XL, n° 4, UNAM, México.

Offe, C. (1991): *Contradicciones en el estado del bienestar*, México: Alianza.

Ortiz, R. (1955): *Historia económica de la Argentina*, Buenos Aires: Raigal.

Oszlak, O. (2006): *La formación del Estado argentino. Orden, progreso y organización nacional*. Ariel, Buenos Aires.

Oszlak, O. y O'Donnell, G. (1976): *Estado y políticas estatales en América Latina: Hacia una estrategia de investigación*. Documento Cedes/ G. E. CLASCSO/ N° 4, 44 p. Bs. As.

Pampin, G. (2012): “La historiografía en torno a la clase dominante. Las tesis de Peña, Sábato y los debates recientes”, en *Revista H-Industria*, año 6, n° 10.

Panaia, M. y Lesser R (1973): “Las estrategias militares frente al proceso de industrialización (1943 – 1947)” en *Estudios sobre los orígenes del peronismo 2*. Buenos Aires: Siglo XXI.

Peña, M. (1986): *Industrialización y clases sociales en la Argentina*, Buenos Aires, Hyspamérica.

Peralta Ramos, M. (2007): *La economía política argentina: poder y clases sociales (1930-2006)*, Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

Plotkin, M. (1993a): *Mañana es San Perón. Propaganda, rituales políticos y educación en el régimen peronista (1946-1955)*, Buenos Aires: Ariel.

Plotkin, M. (1993b): “La ‘ideología’ de Perón: continuidades y rupturas”, en Amaral, S. y Plotkin, M. (comps.): *Perón, del exilio al poder*, Buenos Aires: Cántaro.

Portantiero, J. C. (1977a): “Economía y política en la crisis argentina”, en *Revista Mexicana de Sociología*, N°2.

Portantiero, J. C. (1977b): *Los usos de Gramsci*, México: Cuadernos de Pasado y Presente.

Portantiero, J. C. (1987): “La crisis de un régimen: una mirada retrospectiva”, en *Ensayos sobre la transición democrática en la Argentina*, Nun, J. y Portantiero, J. C. (comp.), Puntosur, Bs. As.

Portantiero, J.C. (1989): “Political and Economic Crises in Argentina”, en Di Tella, G. y Dornbusch, R., eds., *The political economy of Argentina: 1946-83*, London: MacMillan.

Portelli, H. (1973): *Gramsci y el bloque histórico*, México: Siglo XXI.

Potash, R. A. (1981): *El ejército y la política en la Argentina, 1928-1945. De Yrigoyen a Perón*, Buenos Aires: Hyspamérica.

Potash, R. A. (1985): *El ejército y la política en la Argentina (II). 1945-1962. De Perón a Frondizi*, Buenos Aires: Hyspamérica.

Przeworski, A. (2000): “Compromiso de Clases y Estado: Europa Occidental y América Latina”, en Lechner, N. (Comp.), *Estado y política en América Latina*, Siglo XXI, México.

Pucciarelli, A. (1986): *El capitalismo agrario pampeano, 1880-1930*, Buenos Aires: Hyspamérica.

Ranis, M. (1997): *Clases, democracia y trabajo en la Argentina contemporánea*, Bs. As., Ediciones Corregidor.

Rapalo, M. E. (2012): *Patrones y obreros. La ofensiva de la clase propietaria, 1918-1930*, Buenos Aires: Siglo XXI.

Rapoport, M. (1983): *Gran Bretaña, Estados Unidos y las clases dirigentes argentinas*, Buenos Aires: Editorial de Belgrano.

Rapoport, M. (2000): *Historia económica, política y social de la Argentina (1880-2000)*, Bs. As. Ediciones Macchi.

Rein, R. (1998): *Peronismo, Populismo y Política. Argentina 1943-1955*. Buenos Aires: Editorial Belgrano.

Rein, R. (2008): “Los hombres detrás del Hombre: la segunda línea de liderazgo peronista”, en *Araucaria. Revista Iberoamericana de Filosofía, Política y Humanidades*, N° 19, Primer semestre.

Rex, J. (1985): *El conflicto social*, Siglo XXI, Madrid.

Rocchi, F. (1998): “El imperio del pragmatismo: intereses, ideas e imágenes en la política industrial del orden Conservador”, en *Anuario del IEHS*, n° 13.

Rodríguez, C. (1988): “Estabilización *versus* cambio estructural: la experiencia argentina”, en *CEMA Working Paper*, n° 62, Buenos Aires.

Rougier, M. (2001): *La política crediticia del Banco Industrial durante el primer peronismo (1944-1955)*, Centro de Estudios de la Empresa y el Desarrollo (CEEED), Doc. de trabajo N° 5, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires.

Rougier, M. (2004): *Industria, finanzas e instituciones en la Argentina. La experiencia del Banco Nacional de Desarrollo, 1967-1976*, Buenos Aires: Universidad Nacional de Quilmes.

Rougier, M. (2007): *Políticas de promoción y estrategias empresariales en la industria argentina 1950-1980*, Ediciones Cooperativas, Bs. As.

Rougier, M. (2012a): *La economía del peronismo. Una perspectiva histórica*, Buenos Aires: Sudamericana.

Rougier, M. (2012b): “Estudio Complementario. SIAM 1960-1994: crisis, control estatal y final”, en Cochran, T. C. y Reina, T. *Torcuato Di Tella y Siam. Espíritu de empresa en la Argentina*, Buenos Aires: Lenguaje Claro.

Rougier, M. y Fiszbein, M. (2004): “De Don Derrochín a Maese Ahorrín. El fomento del ahorro durante la economía peronista”, en Berrotarán, Jáuregui y Rougier: *Sueños de Bienestar en la Nueva Argentina. Estado y políticas públicas durante el peronismo 1946-1955*. Bs. As: Imago Mundi.

Rougier, M. y Odisio, J. (2011): “Estrategias de desarrollo y modalidades de financiamiento en el ‘canto de cisne’ de la industrialización argentina”, en *Anuario digital*, n° 2, Escuela de Historia, Universidad de Rosario.

Rouquié, A. (1981): *Poder militar y sociedad política en la Argentina*, Buenos Aires: Emecé.

Rouquié, A. (1982): *Poder militar y sociedad política en la Argentina II (1943-1973)*, Buenos Aires: Emecé.

Sabato, H. (1987): “La cuestión agraria pampeana: un debate inconcluso”, en *Desarrollo Económico*, vol. 27, N° 106.

Sábato, J.F. (1988): *La clase dominante en la Argentina moderna. Formación y características*, CISEA, Bs. As.

Sautú, R. (1969): *Poder económico y burguesía industrial en la Argentina 1930-1954*, documento del Centro de Investigaciones Sociales, Instituto Torcuato Di Tella, Buenos Aires.

Schiavi, M. (2008): “Ser o no ser. Clase obrera y gobierno peronista: el caso de la huelga metalúrgica de 1954”, en *Theomai*, n° 18.

Schiavi, M. (2011): “Aproximaciones a la huelga metalúrgica de 1947”, en Basualdo, V., coord., *La clase trabajadora argentina en el siglo XX: experiencias de lucha y organización*, Buenos Aires: Atuel.

Schmitter, P. ([1974] 2011): “¿Continúa el siglo del corporativismo?”, en *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas. Retomando el debate de*

*ayer para fortalecer el actual*, publicación del Proyecto de Modernización del Estado de la Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación.

Schvarzer, J. ([1996] 2000): *La industria que supimos conseguir. Una historia político –social de la industria argentina*, Ediciones Cooperativas, Bs. As.

Schvarzer, J. (1991): *Empresarios del pasado: la Unión Industrial Argentina*, Buenos Aires: CISEA-Imago Mundi.

Schvarzer, J. (2001): “Terratenientes, industriales y clase dominante en el ya antiguo debate sobre el desarrollo argentino”, en *Desarrollo Económico*, vol. 41, N° 161.

Seoane, M. (2009 [1998]): *El burgués maldito*, Buenos Aires: Debolsillo.

Sidicaro, R. (1988): *La Bolsa de Comercio de Buenos Aires y la representación de intereses empresarios: estudio de sociología*, documento del Centro de Investigaciones Sociales sobre el Estado y la Administración (CISEA), noviembre, Buenos Aires, 127 p.

Sidicaro, R. (1995): “Los conflictos entre el Estado y los sectores socioeconómicos predominantes en la crisis del régimen conservador (1930-1943)”, en Ansaldi, W., Pucciarelli, A. y Villarruel, J. C. (eds.): *Representaciones inconclusas. Las clases, los actores y los discursos de la memoria, 1912-1946*, Buenos Aires: Biblos.

Sidicaro, R. (1999): “Consideraciones sociológicas sobre las relaciones entre el peronismo y la clase obrera en la Argentina, 1943-1955”, en Mackinnon, M. M., y Petrone, M. A., *Populismo y neopopulismo en América Latina*, Bs. As., EUDEBA.

Sidicaro, R. (2002): *Los tres peronismos. Estado y poder económico*, Buenos Aires: Siglo XXI.

Sidicaro, R. (2004): “Coaliciones golpistas y dictaduras militares: el ‘proceso’ en perspectiva comparada”, en Pucciarelli, A. (coord.): *Empresarios, tecnócratas y militares. La trama corporativa de la última dictadura*, Buenos Aires: Siglo XXI.

Sidicaro, R. (2008): “Las elites políticas peronistas y la democracia (1946-1955)”, en *Revista de Estudios Sociales*, N° 35, segundo semestre.

Sigal, S. y Verón, E. ([1986] 2008): *Perón o Muerte. Los fundamentos discursivos del fenómeno peronista*, Buenos Aires: Eudeba.

Sikkink, K. (1993): “Las capacidades y la autonomía del Estado en Brasil y la Argentina. Un enfoque neoinstitucionalista”, en *Desarrollo Económico*, vol. 32, n° 128.

Sirvén, P. (1984): *Perón y los medios de comunicación (1943-1955)*, Buenos Aires: CEAL.

Smith, P. (1975): “Los radicales argentinos y la defensa de los intereses ganaderos, 1916-1930”, en Giménez Zapiola, M. (comp.): *El régimen oligárquico. Materiales para el estudio de la realidad argentina*, Buenos Aires: Amorrortu.

Smith, P. ([1968] 1986): *Carne y política en la Argentina*, Buenos Aires: Hyspamérica.

Sowter, L. (2010): *Del conflicto al acuerdo: las interacciones entre la elite peronista y los actores rurales en torno a la intervención económica estatal. El caso del IAPI, 1946-1955*”, Tesis de maestría FLACSO–Argentina.

Stawski, E. (2012a): *De los Consejos al Ministerio. La gestión de la economía y las transformaciones de la trama burocrática estatal bajo el peronismo (1946-1955)*, Tesis de Doctorado en Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires.

Stawski, E. (2012b): “Del equipo de asalto a la consolidación: Estado, elites y economía durante el primer peronismo. 1946- 1955”, en Plotkin, M. y Zimmermann, E. *Saberes de Estado 2*, Buenos Aires: Edhasa.

Sunkel, O. y Paz, O. (1980): *El subdesarrollo latinoamericano y la teoría del desarrollo*. Editorial Siglo XXI, México.

Svampa, M. (2006): *El dilema argentino. Civilización o Barbarie*, Buenos Aires: Taurus.

Swiderski, G. (1993): “La UIA: sustitución de importaciones o mercado externo?”, en Ansaldi, W., Pucciarelli, A. y Villarruel, J.C., eds.: *Argentina en la paz de dos guerras, 1914-1945*, Buenos Aires: Biblos.

Teichman, J. (1981): “Interest conflict and entrepreneurial support for Peron”, en *Latin American Research Review*, vol. 16, nº 1.

Torre, J. C. (1999): “Interpretando (una vez más) los orígenes del peronismo”, en Mackinnon, María Moira, y Petrone, Mario Alberto, *Populismo y neopopulismo en América Latina*, Buenos Aires, EUDEBA.

Torre, J. C. (2002): “Introducción a los años peronistas”, en *Los años peronistas (1943-1955)*, Torre, J. C. (comp.), Nueva Historia Argentina, Vol. VIII, Sudamericana, Bs. As.

Van Dijk, T. (1999): *Ideología. Una aproximación multidisciplinaria*, Barcelona: Gedisa.

Van Dijk, T. (2000): *El discurso como interacción social*, Madrid: Gedisa.

Vercesi, A. J. (2008): *Política económica argentina: conversaciones inéditas con los hacedores de la política económica contemporánea*, Buenos Aires: EDICON.

Viguera, A. (1993): “‘Populismo’ y ‘neopopulismo’ en América Latina”, en *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 55, nº 3, pp. 49-66.

Viguera, A. (1997): *La política de la reforma económica en la Argentina: estado y empresarios en torno a la apertura comercial, 1987-1996*. Tesis doctoral, Mexico: FLACSO. Programa México.

Villanueva, J. (1972): “El origen de la industrialización argentina”, en *Desarrollo Económico*, Vol. 12, Nº 47.

Villarruel, J. C. (1988): “El Estado, las clases sociales y la política de ingresos en los gobiernos peronistas, 1946-1955”, en Rapoport, M., comp. *Economía e Historia. Contribuciones a la historia económica argentina*, Buenos Aires: Tesis.

Vitto, C. (2010): *La política económica del tercer gobierno peronista (1973-1976). Reflexiones en torno a dos gestiones paradigmáticas*, Tesis de Maestría, FLACSO Argentina, Buenos Aires.

Waisman, C. H. ([1987] 2006): *Inversión del desarrollo en la Argentina. Políticas contrarrevolucionarias y sus consecuencias estructurales*, Buenos Aires: Eudeba.

Waldmann, P. (1985): *El Peronismo. 1943-1955*, Buenos Aires: Hispamérica.

Weber, M. ([1921] 2004): *Economía y Sociedad*, Fondo de Cultura Económica, México.

Wynia, G. (1986): *La Argentina de posguerra*, Buenos Aires: Editorial de Belgrano.

**ANEXO I: Cuadro de operacionalización de variables para el análisis de las interacciones entre la elite peronista y los actores socioeconómicos en cuanto a sus orientaciones respecto de la legitimidad de la intervención económica estatal y el modelo de desarrollo**

| <b>Variable macro</b>  | <b>Categorías</b>   | <b>Subvariables</b>  | <b>Unidades de observación/<br/>Indicadores</b>  | <b>Fuentes</b>  | <b>Técnicas de análisis</b>   |
|--|---|--|--|---|---|
| <b>Intervención económica estatal peronista</b>                    | <i>Orientación:</i> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Industrialista</li> <li>• Agroexportadora</li> </ul> | <i>Características políticas y económicas del proyecto peronista:</i><br><i>Política económica</i><br><i>Pretensiones de legitimidad del MD en nombre del cual se orienta la IEE</i>   | Aplicación de la IEE: contenido (política económica general)<br>Discursos de la elite peronista<br>Ideología y doctrina peronista<br>Estrategia y alianzas sociopolíticas  | Documentos oficiales: informes, memorias y planes de gobierno<br>Leyes y decretos<br>Diarios y revistas<br>Bibliografía | Análisis histórico-estructural<br>Análisis documental y bibliográfico<br>Análisis del discurso y biográfico   |
|  | <i>Calidad</i> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Alta</li> <li>• Media</li> <li>• Baja</li> </ul>          | <i>Recursos financieros y capacidades administrativas.</i><br><i>Aplicación de la IEE: adecuación pragmática para enfrentar problemas sociales, políticos y económicos</i><br><i>Tipo de vinculación con los actores socioec.: autonomía, enraizamiento, disciplinamiento.</i><br><i>Pretensiones de legitimidad de la IEE</i> | Origen y trayectoria de algunos de los principales funcionarios<br>Aplicación de la IEE: forma, <i>modus operandi</i> – capacidad de intervención de actores afectados<br>Organismos para la Cooperación Económica (OCE): conejos y comisiones mixtas: lógica de la “participación” o de la “colaboración”   | Documentos oficiales: informes, memorias y planes de gobierno<br>Leyes y decretos<br>Diarios y revistas<br>Bibliografía | Análisis histórico-estructural<br>Análisis documental y bibliográfico<br>Análisis del discurso  |
| <b>Orientaciones de los actores respecto de la IEE y el MD ISI</b> | Actores socioeconómicos:<br>Empresarios y trabajadores  | <i>Organización corporativa</i><br><br><i>Lógica de intervención en el discurso público</i><br><br><i>Orientación respecto de la IEE y del MD ISI</i><br><br><i>Criterios de legitimación de la IEE y del MD ISI</i>   | Posición, demandas, intereses y preferencias de las organizaciones empresarias y/o empresarios individuales<br>Argumentos, justificaciones y pretensiones de legitimidad<br>Formas de acción e intervención política y económica<br>Organismos para la Cooperación Económica (OCE): conejos y comisiones mixtas: lógica de la “participación” o de la “colaboración” | Documentos e informes: públicos y privados<br>Memorias<br>Difusión institucional<br>Diarios y revistas<br>Bibliografía  | Reconstrucción histórica<br>Análisis bibliográfico<br>Análisis del discurso<br>Análisis de las interacciones y las negociaciones<br>Análisis biográfico |

## **ANEXO II: Lista de los organismos para la cooperación económica**

### **CONSEJO NACIONAL DE POSGUERRA (CNP)**

Creado por decreto n° 23.847 del 25 de agosto de 1944. Presidencia a cargo del Vicepresidente Perón. Secretario General: José Figuerola. Vicepresidencias a cargo de los Secretarios de Trabajo y Previsión (Cnel. Perón), Industria y Comercio (Gral. Checchi). Una “Comisión Permanente” estaba conformada por las dos Vicepresidencias y los Subsecretarios de Relaciones Exteriores, Agricultura, Hacienda y Obras Públicas.

La resolución 5/44 del 8 de noviembre de 1944 llamó a la conformación de distintas Subcomisiones Técnicas Finanzas (Gral. Checchi); Trabajos Públicos (Tte. Cnel. Joaquín Saurí, subsecretario de Obras Públicas); Minas y Canteras (Tte. Cnel. Alejandro Unsain); Desocupación; y Enseñanza Profesional, e Inmigración. En cuanto a las relacionadas con la cooperación económica se crearon las siguientes subcomisiones, cuya secretaría quedaría a cargo de Figuerola y que producirían dictámenes a pedido del Presidente del CNP:

- Subcomisión Patronal Informativa: versaría sobre cuestiones económicas (financieras, fomento de la producción, fomento del comercio internacional) y sociales (reformas sociales). La misma, estuvo integrada por: José María Bustillo, Torcuato di Tella, José Dodero, Roberto Fraser, Alejandro Shaw, Ernesto Tornquist, Guillermo Kraft, Carlos Menéndez Behéty y Ernesto Pueyrredón.
- Subcomisión Obrera Informativa: se expediría sobre cuestiones referidas a: reglamentación del trabajo, retribución del trabajo, seguridad social y economía popular. Esta Subcomisión no llegó a conformarse.
- Subcomisión de Cámaras Extranjeras de Comercio: emitiría dictámenes sobre cuestiones relacionadas con los intereses de los países representados. Integrada por los Presidentes de las cámaras de

comercio de Bélgica, España, Estados Unidos, Francia, Gran Bretaña, Holanda y Suiza.

### **CONSEJO ECONÓMICO y SOCIAL (CES)**

Creado por decreto n° 2.098 del 1 de julio 1946. Funcionó como organismo consultivo de la Secretaría de Asuntos Técnicos, y estaría presidido por su Secretario, José Figuerola. Posteriormente, por decreto n° 20.573, la presidencia quedó a cargo de Miguel Miranda. El CES siguió siendo el organismo consultivo, pero bajo dependencia del CEN.

Estuvo conformado por representantes de organismos públicos: Ministerios de Interior, Relaciones Exteriores, Hacienda, Agricultura y Obras Públicas. En cuanto a los sectores socioeconómicos, cada representante sería designado directamente por el Presidente de la Nación. Tanto en el caso de los empresarios como de los trabajadores, participaría un representante por cada actividad: agricultura y ganadería, minería, industrias manufactureras, construcción y edificación, comercio, transportes.

### **CONSEJO ECONÓMICO NACIONAL (CEN)**

Creado por decreto n° 20.447 del 15 de julio de 1947. Funcionó como organismo de control y coordinación de todas las áreas económicas y financieras del Estado. En un primer momento, incorporó instancias consultivas, a través del CES, pero exclusivamente en calidad de “asesoría”. A partir de 1952 su función como organizador de la cooperación económica asumió un papel más importante y dio lugar a distintas comisiones que incorporaban la participación de los actores socioeconómicos. Hasta 1955 el CEN tuvo tres presidentes Miguel Miranda (1947-1949), Ramón Cereijo (1949-1952) y Gómez Morales (1952-1955).

El decreto n° 2.127 del 27 de febrero de 1949 modificó fuertemente la composición del CEN. Se incorporaron como miembros permanentes los secretarios de Finanzas y Economía y se eliminó la representación de Agricultura, Obras Públicas y Trabajo y Previsión. Así, el CEN quedó conformado por los siguientes Ministros Secretarios de Estado: Hacienda (Cereijo), Industria y Comercio (Barro), Economía (Ares), Finanzas (Gómez

Morales), Técnico. La presidencia y vicepresidencia del organismo sería ejercida de forma rotativa por dichos miembros.

En marzo hubo una nueva modificación y, por el decreto n° 7.347, se dejó afuera al Secretario Técnico. Finalmente, al mes siguiente se estableció directamente que la presidencia del CEN sería ejercida “por el miembro permanente que designe el Poder Ejecutivo” (decreto n° 8.030). A ese fin fue designado Cereijo, quien dirigiría el organismo hasta 1952.

En 1952, a través de la Ley 14.121 Gómez Morales quedó a cargo de la Secretaría de Asuntos Económicos y del CEN. En 1954 la Ley 14.303 y el decreto n° 13.378 establecieron el Reglamento de la Ley Orgánica de los Ministerios (ROM) y se ratificó que el titular de la Secretaría de Asuntos Económicos detentaba formalmente la presidencia del CEN.

### **COMISIÓN NACIONAL DE COOPERACIÓN ECONÓMICA**

Creada por decreto n° 18.814 del 6 de agosto de 1949. Su la presidencia estuvo a cargo del mismo presidente del CEN, Ramón Cereijo, y la vicepresidencia a cargo del Ministro de Industria y Comercio, Constantino Barro. Esta Comisión asumió las funciones del anterior CES el cual dejó de existir.

Los miembros permanentes serían: dos representantes de la agricultura, dos de la ganadería, tres de la industria, dos del comercio, uno del comercio de importación, dos obreros rurales, dos obreros de la industria, dos representantes de empleados de comercio, dos de la CGT y dos de los consumidores. Las comisiones que operarían en el nuevo organismo serían designadas por el propio CEN y podrían formular proposiciones y planes a la vez que considerarían los que se sometieran a su consideración.

### **COMISIÓN NACIONAL DE PRECIOS Y SALARIOS**

Creada en el 10 de marzo de 1952 por decreto n° 4.592. Quedaría conformada por tres representantes de la CGT, tres representantes de la Confederación de la Producción, la Industria y el Comercio (uno por cada una) y tres representantes de los consumidores. Cada representante fue elegido por el Poder Ejecutivo a propuesta de las respectivas

Confederaciones, salvo en el caso de los consumidores, que quedó directamente a criterio del Poder Ejecutivo. La Comisión asumía una dinámica de trabajo colegiada y todos sus dictámenes eran por unanimidad. Sus resoluciones eran enviadas al Poder Ejecutivo por medio del CEN. A partir de 1953 dejó de existir como tal y pasó a constituir la Subcomisión de Nivel de Vida de la Comisión Económica Consultiva.

### **COMISIÓN ECONÓMICA CONSULTIVA (CEC)**

Creada por decreto n° 1.516 del 28 de enero de 1953. Operó bajo la órbita del Ministerio de Asuntos Económicos, a cargo de Gómez Morales, y se reuniría “por lo menos” una vez por mes bajo la presidencia del propio Presidente de la Nación o, en su ausencia, por el jefe del Equipo Económico. Sus miembros serían 12 (cuatro por cada sector representado: CGT, CGE y Estado) y serían designados, tanto sus titulares como suplentes, por el Poder Ejecutivo. A su vez, se creaban siete comisiones: Nivel de Vida, Comercio Interior, Comercio Exterior, Industrias Extractivas, Industrias Agropecuarias; Industrias de Transformación, Vivienda. La más importante era la de Nivel de Vida, que funcionaría bajo órbita del Ministerio de Asuntos Económicos; y las restantes en los respectivos Ministerios del equipo económico que tengan a su cargo la ejecución de la política cuyo asesoramiento fuese requerido.