



Comentario bibliográfico

Belini, Claudio: *Convenciendo al capital. Peronismo, burocracia, empresarios y política industrial, 1943-1955*, Buenos Aires, Imago Mundi, 2014.

Ailén Pagnoni

Universidad de Buenos Aires / Universidad Nacional Arturo Jauretche

ailenpagnoni@gmail.com

Fecha de recepción: 20/11/2014

Fecha de aprobación: 28/11/2014

El último libro de Claudio Belini¹, *Convenciendo al capital*, es de lectura clave para aquellos que quieran encontrar una mirada novedosa sobre tópicos que han sido debatidos en numerosas ocasiones como el de la naturaleza de las políticas industriales en Argentina. Si bien sobre el tema a examinar el acervo bibliográfico es prolífico, el autor logra transitarlo descubriendo aspectos poco analizados y nudos problemáticos que no han sido trabajados en profundidad, como por ejemplo los debates parlamentarios o el papel esencial cumplido por la burocracia en el proceso de sustitución de importaciones. En palabras del propio Belini, el objetivo central del libro es investigar el proceso de elaboración y aplicación de la política industrial durante el período inicial del peronismo (1943-1955) a modo de complemento del

¹ Claudio Belini es Doctor en Historia por la Universidad de Buenos Aires, investigador del CONICET y docente de la Facultad de Filosofía y Letras y de la Facultad de Ciencias Económicas de la UBA.

análisis realizado en su libro anterior, *La industria peronista*² (pp. XXIV-XXV). A instancias de esa labor sin embargo, *Convenciendo al capital* constituye una totalidad en sí mismo y adquiere como novedad la incorporación de tópicos que se alejan de la economía más dura, estableciendo un enfoque más amplio al combinarlo con variables políticas e intelectuales.

La obra combina dos características que no suelen hallarse juntas. En principio cuenta con un impresionante acervo bibliográfico y documental, en muchos casos novedoso, que le permite a Belini desarrollar con fluidez y consistencia las diferentes temáticas planteadas. Desde la realización de entrevistas personales hasta la utilización de fuentes institucionales, archivos de prensa, memorias, datos oficiales y una extensa bibliografía secundaria, el autor desarrolla con notable arte la hermenéutica propia de la profesión del historiador y logra un trabajo académico vigorosamente sustentado a partir de fuentes primarias y secundarias. La segunda característica es la sencillez y dinamismo que tiene la prosa de Belini. Esto es algo sumamente destacable, sobre todo en un libro que busca analizar los aspectos económicos del proceso industrializador. El estilo narrativo del autor hace mucho más accesible la información y permite, a partir de una exposición clara, la recepción correcta del material por lectores no acostumbrados a la jerga económica, aunque por momentos esto mismo genera que la lectura se vuelva un poco reiterativa ya que los argumentos principales son sintetizados y retomados una y otra vez. La combinación de estas dos características presenta al lector el mayor acierto de la obra: la riqueza y complejidad que adquiere el análisis económico cuando es desarrollado en clave histórica.

En cuanto a su aspecto formal, el libro se inicia con una introducción preliminar y se divide en seis capítulos coronados con un epílogo que hace las veces de conclusión final. Además cuenta con una amplia bibliografía e índice de autores, que facilita la discusión y la ampliación de perspectivas al lector interesado en la temática.

Desde la Introducción, luego de hacer un breve repaso teórico sobre las discusiones historiográficas previas en torno al tema a desarrollar, el autor establece cuáles son los principales actores del proceso industrial sobre los que enfocará su análisis: el Estado y los empresarios (p. XXVI). A partir de esto, divide a su investigación en tres dimensiones principales:

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

- 1) El proceso por el medio del cual la industrialización se convierte en problema y se introduce en la agenda pública, prestando especial atención a las ideas que organizaron la visión de las autoridades económicas que terminan reflejándose en las políticas oficiales.
- 2) Las interacciones políticas por medio de las cuales se definen los rasgos básicos de la política industrial; principalmente vinculado con el papel desempeñado por el Poder Ejecutivo, el Congreso y las organizaciones empresariales.
- 3) La aplicación de las políticas económicas que le darán a la burocracia pública y a los empresarios un papel central.

A lo largo del primer capítulo se analizan las distintas aristas de los debates al respecto de la industrialización que se produjeron previo a la irrupción del peronismo, protagonizados por ingenieros, economistas, industriales, oficiales de las fuerzas armadas, empresarios y funcionarios públicos. Se los definió como “la cuestión industrial” y tuvieron, según el autor, una influencia directa en la política económica peronista en un contexto en donde los años de la Primera Guerra expresaron por primera vez los límites del modelo agroexportador. Si bien durante la década del treinta se entendió a la situación de forma optimista, interpretando que estas limitaciones eran pasajeras, la llegada de la Segunda Guerra implicó el fin de estas apreciaciones. La Unión Industrial Argentina sería la corporación que, en la época, impulsaría más vehementemente los reclamos sobre la necesidad de estimular el desarrollo industrial. Otro actor fundamental a favor de cierto impulso industrial serán los círculos castrenses, preocupados por la defensa nacional y la independencia económica, orientando sus reclamos al desarrollo de la industria metalúrgica y siderúrgica (p. 5). Estos eran acompañados por una nueva generación de ingenieros que tenían una opinión favorable al desarrollo de las industrias básicas con apoyo estatal. Sin embargo, según Belini es recién a partir del golpe perpetuado por el GOU en 1943 que por primera vez se estimula el desarrollo industrial como un proyecto político-económico estructurado desde el Estado.

El peronismo nace en un clima intelectual signado por la crisis del liberalismo político y económico. No es de extrañar que uno de los principios fundamentales de este movimiento político fuese la idea de que el Estado debía jugar un papel central en la regulación económica, acompañada por una fuerte desconfianza en la función del mercado como asignador de recursos. El Esta-

do organizaría la sociedad y las fuerzas económicas, dado que estas, si eran liberadas a su propia dinámica, solo accionaban destruyéndose mutuamente (p. 19). Esto fue acompañado de fuertes argumentos a favor de la planificación y una dinámica influencia keynesiana que buscaba incentivar una política anticíclica que estimulara el equilibrio entre el consumo y la producción, mientras que anhelaba la independencia económica. La economía según esta perspectiva debía estar centrada en el mercado interno, algo que solo se lograría a partir de la distribución progresiva del ingreso que permitiría elevar el nivel de vida de las masas, eliminaría el destructivo conflicto de clases y consolidaría el orden social (p. 22). Esto se vinculaba con ideas de un Estado que salía en defensa de los desprotegidos y que, según Belini, tenía fuertes raíces en el pensamiento de la doctrina social de la Iglesia Católica (p. 21). El peronismo propugnaba un sistema social al que se llegaba poniendo al capital al servicio de la economía, subordinando los intereses individuales a los colectivos. Sin embargo, Perón distinguía entre el capitalismo y el “capital patrimonial”; si el primero constituía una fuerza internacional expoliadora, el segundo era producto del hombre de trabajo y debía ser estimulado siempre y cuando cumpliera una función social y se subordinara a la colectividad (pp. 24-25).

El segundo capítulo analiza el lugar del gobierno en la elaboración de la política industrial. Su hipótesis principal es que hasta 1952 el Poder Ejecutivo desempeñó un papel predominante en la definición de la política sectorial, destacándose el rol clave de la burocracia como hacedora de la política pública y las tendencias a la concentración. Esto tuvo su puntapié inicial con la llegada al poder de los militares que en 1943 proclamaron entre sus objetivos la transformación del Estado en una instancia de mediación y conciliación de clases para lo cual se requería de la constitución de una burocracia moderna que estuviese alejada de la política partidaria. En este proyecto tuvieron particular papel el conjunto de profesionales conocidos como grupo Bunge, cuya influencia perduraría hasta el peronismo (p. 29).

La política económica del GOU se estructuró como una planificación económica oficial tras la llegada de Perón a la presidencia con el Primer Plan Quinquenal en 1946. Este plan fue un claro fomento de la intervención estatal a la industrialización a partir de diversas medidas en la cual participaron grupos técnicos pero donde no hubo participación de los sectores empresariales, basándose en la idea de que la burocracia era la portadora de conocimientos fundamentales y la en-

cargada de trazar las líneas políticas básicas. Este proyecto, según el autor, implicaba tendencias fuertes a la modificación del modelo de desarrollo predominante desde fines del siglo XIX (p.44).

Si bien Perón entendía que la representación partidaria y los partidos estaban en decadencia y serían reemplazados por la representación corporativa con el Estado como mediador, presentó el Primer Plan Quinquenal frente al Congreso. Lo cierto es que a medida que transcurría el gobierno peronista los límites y la marginación de los sectores opositores crecieron; pronto la idea del disenso se presentaría como un elemento indeseable en el cuerpo político: para Perón el único intérprete del bien común era el Estado. Esta visión en parte justificaría sus políticas de limitación de las libertades públicas y la censura a las voces opositoras en búsqueda de la “unanimidad” (pp. 45-46). El Plan Quinquenal no solo suscitó debates (y críticas) en el Congreso sino también en la prensa y partidos minoritarios sin expresión en el Parlamento como el Partido Socialista y el Partido Comunista. Sus principales detractores hacían hincapié en la falta de conexión entre las medidas, la ausencia de previsiones sobre el impacto de las inversiones, la falta de un orden que priorizara las industrias a promover, la posibilidad de que impulsara un rebote inflacionario y la desmedida intervención estatal. Para Belini esto demuestra que la presentación pública del Plan dio lugar al inicio de un debate de ideas en torno de las políticas propuestas que incluyó a diversos actores políticos (p. 53).

El agravamiento de la crisis económica implicaría la revisión de la estrategia oficial, algo que se expresó en el Segundo Plan Quinquenal: algunas de sus medidas principales fueron la reducción del gasto en acción social y defensa, la prioridad en el incentivo de ciertas industrias (siderurgia, metalmecánica, aluminio y química) y la incorporación por medio de una ley posterior del proyecto de inversiones extranjeras en 1953. Según el autor, la censura en la prensa y la limitada participación en espacios públicos del resto de los partidos políticos que ya funcionaba para la época fueron nocivos para el segundo plan, ya que limitaba severamente el debate político que sí provocó el primero e introducía tensiones agudas en la formación de una burocracia moderna al anteponer requisitos políticos a su consideración sobre el mérito (p. 66).

En el tercer capítulo, Belini se ocupa de un aspecto novedoso y poco analizado historiográficamente, que es el papel desempeñado por el Parlamento en el proceso de industrialización. La hi-

pótesis del autor es que el Congreso asumió un rol activo en la definición de la política sectorial mediante la reforma de los proyectos oficiales o bien presentando proyectos propios, aunque sostiene que esto llega a su fin en 1950 debido a que la dinámica legislativa se convierte en una mera institución rectificativa de las políticas oficiales. Sin embargo, Belini toma en consideración un dato fundamental: si bien Perón contaba con una sólida mayoría, sus congresistas, a diferencia de los partidos tradicionales cuyos representantes eran políticos profesionales, no tenían experiencia parlamentaria (pp. 74-75). Si bien la limitación de los partidos opositores era cada vez mayor, Perón estaba interesado en mantener las formas de legalidad constitucional por lo cual no buscó eliminarlos aunque si confinó severamente su actuación pública. De esta forma el Congreso se convirtió en uno de los pocos ámbitos en el cual se permitió la expresión opositora, al menos hasta finales de la década del cuarenta, cuando el peronismo introdujo variados controles en el Congreso que limitaron sus atribuciones. De esta forma el sistema de partidos dejó de ser competitivo y el control del régimen sobre la sociedad civil se hizo más fuerte (p. 76). Las principales polémicas parlamentarias tuvieron que ver con la intervención estatal, las denuncias con respecto a la debilidad del parlamento ante el Ejecutivo y el ahogamiento de las libertades públicas (p. 77). Para el autor, el interés por la cuestión industrial del Congreso era más una respuesta a las iniciativas oficiales que una preocupación del cuerpo en sí mismo (p. 92).

Belini concluye que durante la segunda presidencia de Perón se produjo una notable declinación en el número y la calidad de las iniciativas parlamentarias, que fue paralelo al comportamiento del Congreso como una instancia de legitimación pero no de deliberación de las propuestas oficiales (p.104). Sin embargo, puntualiza que no había en la oposición una postura homogénea en torno a la industrialización: los radicales unionistas junto con los conservadores eran los más fervorosos críticos de las políticas oficiales, en tanto que los radicales intransigentes aceptaban el valor de la industrialización aunque hacían hincapié en la necesidad de transformación del sector primario a partir de la reforma agraria (p. 105).

El objetivo del cuarto capítulo es el estudio de las dificultades que tuvo el peronismo para comunicarse y relacionarse con los sectores empresariales. Belini se ocupa de describir y analizar las distintas agrupaciones del empresariado argentino y los intentos del peronismo, que, desde

una visión corporativista buscaba consolidar una agrupación única para el empresariado, similar a lo conseguido con los gremios obreros en la CGT.

Sin embargo, la relación del empresariado con Perón fue conflictiva desde el impulso desde la Secretaría de Trabajo del GOU de un conjunto de las medidas sociales a favor de los trabajadores. La acentuación del intervencionismo estatal y la demanda de reforma de estatutos de la UIA para que incorporara a pequeños y medianos empresarios no hicieron más que impulsar la conflictividad, volcando a los industriales y a la UIA a favor de la Unión Democrática. De esta forma el empresariado mostraba una fuerte independencia ante el gobierno naciente que se mantendría y que impulsaría la decisión de Perón de intervenirla (p. 109-110). Este aislamiento del peronismo al respecto del empresariado persistió, por lo cual estos no fueron contemplados en la conformación y delineamiento estratégico de las políticas económicas industriales impulsadas en los planes quinquenales (p. 113). El autor concluye que el peronismo fracasó en su intento de construir una comunidad organizada de tipo corporativo con una central empresarial única. Si bien a partir de la crisis de 1952 comienza cierta integración del movimiento empresario el derrocamiento de Perón encuentra a la comunidad organizada en plena construcción (pp. 140-141).

Los dos últimos capítulos son, quizás, los de más complicado seguimiento debido a que se abocan a un análisis económico más duro a partir del examen de estadísticas y concepciones teóricas un poco más complejas. En ellos Belini busca analizar los objetivos e instrumentos de la política industrial peronista a partir de la revisión de la política crediticia, arancelaria y cambiaria, el tratamiento a la inversión extranjera y la conformación del Estado empresario. Se ocupa también de analizar la implementación de la política industrial a partir de un estudio de caso: el decreto 14.630/44 de industrias de interés nacional y sus antecedentes. Explora así a actores económicos e industrias específicas, sus actividades y el impacto que tuvo sobre ellas la promoción industrial. Para el autor, el problema principal del decreto 14.630/44 fue la amplitud de criterio que consideraba a casi cualquier industria de interés nacional y la ausencia de un discernimiento oficial sobre qué industrias se quería alentar, lo que le dio a la burocracia que aprobaba los incentivos mucho poder (pp. 214-215). Si bien el decreto fue eficaz para impulsar el crecimiento de la producción también se promovieron grandes industrias de capital extranjero con falta de criterios mínimos

de eficiencia económica; tampoco se les exigió cumplimiento de metas ni se las sancionó por no cumplir sus planes de producción (p. 216).

El Epílogo del libro funciona a modo de síntesis y reflexión final. Allí se sostiene que en los planes y proyecciones peronistas fueron retomadas muchas de las discusiones al respecto del desarrollo industrial que se dieron en épocas anteriores, pese a que según el autor éstas fueron de escasa densidad teórica (p. 219). Belini, sin embargo, hace hincapié en que, pese a lo que se suele sostener, la desviación entre los planes de políticas públicas y sus efectos prácticos son en realidad una norma más que una excepción (p. 218). Concluye que si hay algo sobre lo cual se puede estar seguro es que durante el peronismo la cuestión industrial se convirtió en un problema sobre el cual el Estado implementó un conjunto de medidas que buscaron el impulso de la producción industrial. Esta realizó avances importantes aunque el cambio estructural se vio dificultado debido a la crisis crónica que se expresa desde 1949 y el fracaso de varios de los proyectos oficiales. De esta forma, el legado peronista consistió en un Estado más grande y notablemente más implicado en el proceso económico que el que existía antes (pp. 223-224).

Consideramos que la lectura de *Convenciendo al capital* resulta ineludible para quienes quieran acercarse a las temáticas del desarrollo industrial y el peronismo en Argentina. No solo encontramos en él una lectura atenta de fuentes primarias y una clara síntesis de la bibliografía y los debates historiográficos sobre el tópico, sino que a la vez logra puntualizar y problematizar aspectos oscuros en una temática que podría parecer agotada. Es interesante, también, el esbozo algo tímido de una hipótesis sugestiva: el peronismo propugnó a través de su política industrial un cambio que pudo haber sido estructural en el modelo económico de nuestro país. Es imposible no establecer semejanzas y paralelismos a medida que desarrollamos la lectura con nuestra historia reciente. Constatamos de esta manera una vez más que la Historia no es pasado solamente, sino que la estructuramos y delineamos desde las miradas y las preguntas de nuestro presente.