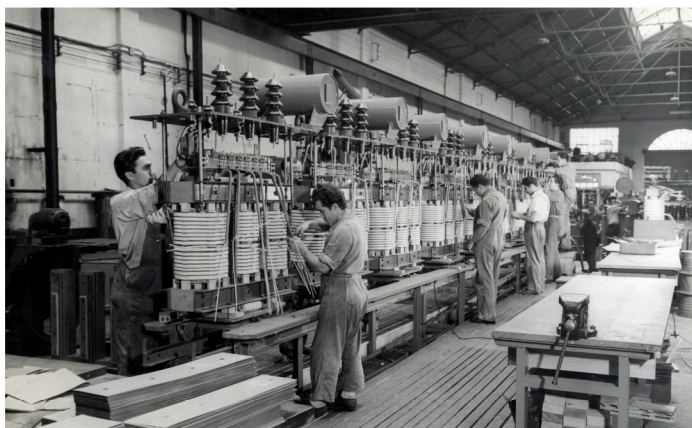


DESAFÍOS A LA INNOVACIÓN

Intervención del Estado e industrialización
en la Argentina (1930-2001)



ANÍBAL JÁUREGUI
CLAUDIO BELINI
(COMPILADORES)

DESAFÍOS A LA INNOVACIÓN

DESAFÍOS A LA INNOVACIÓN

Intervención del Estado
e industrialización en la Argentina
(1930-2001)

Aníbal Jáuregui
Claudio Belini
(compiladores)



Desafíos a la innovación: Intervención del Estado e industrialización en la Argentina (1930-2001) / Aníbal Jáuregui... [et al.]; compilado por Aníbal Jáuregui; Claudio Belini. – 1a ed. – Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Teseo, 2021. 482 p.; 20 x 13 cm.

ISBN 978-987-723-279-0

1. Industrialización. 2. Ortodoxia. 3. Control de Precios. I. Jáuregui, Aníbal, comp. II. Belini, Claudio, comp.

CDD 320.82

© Editorial Teseo, 2021

Buenos Aires, Argentina

Editorial Teseo

Hecho el depósito que previene la ley 11.723

Para sugerencias o comentarios acerca del contenido de esta obra, escribanos a: **info@editorialteseo.com**

www.editorialteseo.com

ISBN: 9789877232790

Imagen de tapa: Planta de ElectroDiníe, 1956. Departamento de Documentos Fotográficos, AGN

Las opiniones y los contenidos incluidos en esta publicación son responsabilidad exclusiva del/los autor/es.

TeseoPress Design (www.teseopress.com)

ExLibrisTeseo 60b2364ddcbdb. Sólo para uso personal

Índice

Presentación.....	9
<i>Claudio Belini y Aníbal Jáuregui</i>	
La Gran Depresión, las políticas económicas y el crecimiento de la industria argentina durante la década de 1930	21
<i>Claudio Belini</i>	
Restricción externa y administración del comercio exterior (1946-1962)	67
<i>María Helena Garibotti</i>	
“Por la razón o por la fuerza”. Controles de precios en la Argentina de la planificación, 1948-1975	113
<i>E. Martín Cuesta, Mauro Nahuel Cuk, Mateo Allerand, Ernesto Curvale, y Miguel Marconi</i>	
Dirección General de Fabricaciones Militares. Industria, defensa e impacto local (1941-1989).....	153
<i>Roberto Dante Flores</i>	
Río Turbio: de la crisis energética de la Segunda Guerra Mundial, a los desafíos de eficiencia de una empresa estatal	205
<i>Tomás Chami Rouvroy</i>	
La política y la ideología por encima de la economía. Perón, su política económica y el conflicto con los ingenieros del CAI.....	237
<i>Claudio Castro</i>	
Una empresa pública de vivienda: el Banco Hipotecario Nacional durante el peronismo.....	271
<i>Juan Lucas Gómez</i>	

Arturo Frondizi y la génesis de las políticas económicas desarrollistas	325
<i>Aníbal Jáuregui</i>	
Los problemas de la educación técnica entre la planificación peronista y el desarrollismo (1944-1970)..	357
<i>Hernando Arbelo</i>	
Los albores del Plan Nuclear Argentino en la “era atómica”. Algunos elementos de análisis (1950-1976)	401
<i>Milagros Rocío Rodríguez</i>	
El Estado local y las políticas de promoción del desarrollo económico: el impulso a la actividad exportadora en el municipio de Junín, Buenos Aires (1983-2003).....	445
<i>José María Banfi</i>	

Presentación

CLAUDIO BELINI¹ Y ANÍBAL JÁUREGUI²

La literatura en historia económica está atravesada por el buceo en la excepcionalidad argentina. Esta excepcionalidad parece haber tenido en 1930 una bisagra en la que cambió su signo positivo por el negativo. Una sociedad que había alcanzado resultados notables en su desempeño económico y social encontró en las siguientes décadas frustradas sus aspiraciones. Podría decirse que el impacto puso en evidencia el hecho de que el crecimiento alcanzado había ido más allá de sus posibilidades y que su tasa solo era llevadera en condiciones excepcionalmente favorables de la economía mundial.

Es obvio que, en tan dilatado espacio de tiempo, el país sufrió transformaciones trascendentes. Si, por una parte, la volatilidad, la inestabilidad y las crisis económicas, con sus secuelas, se convirtieron en visitantes asiduos de nuestra realidad económica y social, el crecimiento industrial dentro de un proceso general de diversificación económica, la urbanización, la inclusión de las masas en el Estado, la integración de la inmensidad territorial, la democratización política y social, entre otros aspectos, acreditaban un dinamismo que los desequilibrios macroeconómicos no

¹ Universidad de Buenos Aires. Facultad de Filosofía y Letras. CONICET/ Instituto Ravignani. Facultad de Ciencias Económicas. Centro de Estudios Económicos de la Empresa y el Desarrollo (CEEED) adscrito al Instituto Interdisciplinario de Economía Política (IIEP-BAIRES), Buenos Aires, Argentina.

² Universidad de Buenos Aires. Facultad de Ciencias Económicas. Centro de Estudios Económicos de la Empresa y el Desarrollo. Instituto Interdisciplinario de Economía Política de Buenos Aires. Universidad de Buenos Aires. Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (UBA-CONICET), Buenos Aires, Argentina.

conseguió frenar. Pero tal vez el problema radicaba en que las dos directrices de la movilidad social que habían modelado al país, progreso e igualdad, dejaron de complementarse para llegar a entrar en conflicto entre sí. El desafío del momento consistía en poder innovar las políticas públicas para adaptarlas a las nuevas condiciones internacionales.

La decadencia progresiva de los mecanismos de mercado como eje de la organización social fue colocando como contrapartida al Estado en el lugar central de la vida colectiva, un fenómeno que hizo de las políticas públicas un determinante esencial en la asignación de recursos, la distribución del ingreso, la innovación económica y técnica, la creación de riqueza y empleo.

A las funciones clásicas estatales de relaciones exteriores, seguridad interior, defensa nacional y orden social, se les fueron agregando otras muchas, como la promoción del crecimiento económico, la asistencia social, el incentivo a la investigación científica y técnica, la educación pública básica, el equilibrio entre los distintos niveles del Estado, etc.

Fue así que la política pública tuvo un rol estratégico, para lo cual el abandono de las concepciones de la economía que consideraban los equilibrios externo e interno de corto plazo como el objetivo central de la política pública era una *conditio sine qua non*. Un largo proceso que derivó en la flexibilización de las políticas cambiarias, monetarias, fiscales y crediticias permitía pensar en políticas de industrialización e incorporar nuevas áreas de modernización.

Entre estas áreas la industrialización ha sido considerada como uno de los principales desafíos de la innovación. Claudio Belini, al estudiar las políticas de los gobiernos neoconservadores de los años treinta, concluye: "Las políticas económicas no tuvieron como eje el impulso de la industrialización, sino la recuperación de la actividad económica y el cumplimiento del pago de los intereses de la deuda externa". Como vemos, el objetivo de las políticas gubernamentales era todavía asegurar el equilibrio fiscal. Sin embargo, las autoridades económicas pronto advirtieron

que las políticas arancelarias y cambiarias tenían un efecto positivo de estimular las actividades productivas y la reactivación económica y generar empleo en un contexto internacional adverso. Si bien el protagonista principal de la gestión económica era el Ministerio de Hacienda, el Banco Central, creado en 1935, del que Prebisch sería gerente general, devino en la institución clave de las políticas económicas, no solo en forma directa, sino también indirecta, formando técnicamente a los futuros encargados del área.

El autor muestra que el limitado impacto de la Gran Depresión en la economía argentina inhibió la búsqueda para nuevas fórmulas de la política económica e industrial por parte de las elites dirigentes. En vez de esto, los gobernantes procuraron responder más a los problemas de la coyuntura antes que promover cambios estructurales, que, por otro lado, no parecían imprescindibles si consideramos la relativamente temprana recuperación económica y el incremento del empleo industrial. De esta manera, los progresos en la sustitución de importaciones y la diversificación industrial se pueden considerar en gran medida como una evolución natural del sector manufacturero argentino de los años veinte.

Tras la Segunda Guerra Mundial, el peronismo transformó centralmente los mecanismos de regulación estatal de la economía. Un ejemplo de esta regulación consistió en la administración del comercio exterior. Ello se hizo más evidente, como muestra *Helena Garibotti*. Su trabajo analiza los instrumentos que se fueron aplicando para la administración del comercio exterior (tarifa aduanera, control de cambios permisos, cuotas y prohibiciones para la exportación e importación, entre otros) que aplicaron los gobiernos entre 1946 y 1962. La autora sostiene que estas políticas asumieron diferentes objetivos durante los tres gobiernos que se sucedieron en esos años. Al mismo tiempo, analiza cómo el cambio de las condiciones internacionales y el deterioro de los términos del intercambio a finales de los años cuarenta influyeron en la implementación de estos

instrumentos y en su efectividad en el corto y largo plazo. En efecto, con la crisis de balanza de pagos de 1949, se inició una etapa marcada por la restricción externa que se prolongaría hasta mediados de la década del sesenta. En ese contexto, el impacto de las políticas de administración del comercio exterior sobre el sector externo y la entera economía dependieron de su complementariedad y consistencia con políticas económicas que buscaran resolver el “estrangulamiento externo”. Si las políticas comerciales podían ser claves para alcanzar el equilibrio externo, no eran suficientes para promover por sí los cambios estructurales que requería la economía argentina. Para Garibotti, durante la década del cincuenta, las autoridades coincidieron en alentar la transición entre dos etapas de industrialización: de la “etapa fácil” de la industrialización por sustitución de importaciones (ISI) –liderada por las ramas productoras de bienes de consumo final no durables– a la fase “compleja” protagonizada por industrias tecnológicamente más sofisticadas e intensivas en capital, no obstante lo cual los instrumentos implementados para promover esa transición y, sobre todo, las prioridades políticas del gobierno peronista, la “Revolución Libertadora” y la administración de Frondizi fueron disímiles. Durante los gobiernos de Juan Perón, la inconvertibilidad de la libra y otras monedas de socios comerciales europeos y la escasez de dólares condujeron a organizar el comercio exterior por medio de convenios bilaterales bajo criterios de compensación. Este condicionamiento externo fue muy importante porque impidió al país importar equipos y maquinarias desde los Estados Unidos: la economía que los producía más eficientemente y que se ubicaba en la frontera tecnológica internacional. A finales de la década del cincuenta, el retorno del comercio multilateral permitió mayor flexibilidad de los flujos comerciales, pero la adhesión del país al Fondo Monetario Internacional (FMI) lo obligó a abandonar el control de cambios y los complejos regímenes de controles cuantitativos y cualitativos a las importaciones. Los cambios

introducidos por el gobierno de Frondizi en el comercio exterior y en el régimen de inversiones extranjeras introdujeron nuevas rigideces en el sector externo, como el libre giro de utilidades de las compañías multinacionales, el endeudamiento de las empresas locales y un notable incremento de las importaciones en la función de producción de los sectores industriales líderes como el automotriz. La crisis de balanza de pagos desnudaría crudamente los nuevos condicionamientos que afrontaba la economía argentina.

Durante la Segunda Guerra Mundial, el Estado también ensayó la intervención en el mercado mediante la aplicación de políticas de control de precios. Si bien esta política fue introducida en un contexto de emergencia, cuando los precios comenzaron a subir amenazando con provocar una fuerte caída de los salarios reales, como había sucedido durante la Primera Guerra Mundial, la persistencia de la inflación como fenómeno característico de la economía argentina de la posguerra de la Segunda Guerra condujo a que los gobiernos constitucionales y militares aplicaran sucesivamente ese instrumento con modalidades diversas y desigual impacto. El capítulo de *Cuesta, Cuk, Allera, Curvale y Marconi* analiza las políticas de controles de precios entre 1948 y 1976, poniendo especial énfasis en los dos primeros gobiernos de Perón, Frondizi, Onganía y el tercer gobierno peronista. A partir de diversas fuentes cuantitativas y cualitativas, estudian las diversas modalidades que asumieron esas políticas de precios que fueron desde los controles y precios máximos hasta los acuerdos entre el Estado y las entidades empresariales, pasando por intentos fallidos de liberalización. Estas políticas conformaron los programas de estabilización económica aplicados por esos gobiernos en un periodo caracterizado por la confianza en la planificación y la maduración de una economía semi-cerrada y de la ISI. Los autores sostienen que, si bien el impacto de estas medidas fue dispar, en el mediano y largo plazo no lograron sus propósitos de contener la inflación,

debido tanto al fracaso de los programas de estabilización aplicados, como al inestable escenario político social.

Otra área de persistente actividad estatal, a partir de la Segunda Guerra, fue la producción para la defensa. Luego de la concreción de proyectos previos, en 1941, se concretó la constitución de lo que terminaría siendo un *holding*, la Dirección General de Fabricaciones Militares. Este organismo, impulsado por las Fuerzas Armadas, se convertiría en un actor de importancia en el diseño de las políticas estatales de fomento para sectores industriales básicos. *Roberto D. Flores* muestra que la DGFM logró parcialmente dos de los fines para los cuales había sido creada en cuanto a la producción para la defensa y la implantación de industrias de base. En la búsqueda de la diversificación de los abastecimientos de materias primas, observa la gran dispersión geográfica y el estímulo a la integración territorial. Por otra parte, dentro de las estrategias sustitutivas que priorizaban alcanzar objetivos estratégicos mediante la exploración/explotación minera y la desconcentración industrial. En particular indaga sobre las causas del retraso en el desarrollo siderúrgico que había sido el principal objetivo del Plan Savio, específicamente estudia el impacto local de los establecimientos industriales de Palpalá, San Nicolás y Sierra Grande.

En las mismas circunstancias de la guerra, se concibe el proyecto de producción de carbón argentino en el yacimiento de Río Turbio que culminó, en 1958, en la constitución de la empresa Yacimientos Carboníferos Fiscales (YCF). Como analiza *Tomás Chami*, los funcionarios y técnicos del sector energético compartían puntos de vista que parecían integrar, en la década del cuarenta, un verdadero clima intelectual de acuerdo al cual el Estado debía constituirse en organizador de la producción y distribución de energía. No es sorprendente entonces que, durante la crisis energética de la guerra, el Estado asumiera el rol rector que reclamaba su *intelligentsia* y que, en virtud de dicho rol, impulsase el desarrollo de Río Turbio.

Los motivos por los cuales Río Turbio sobrevivió a las condiciones que lo originaron son menos evidentes. Lo cierto es que el yacimiento recibió inversiones significativas durante los dos primeros gobiernos de Perón, el de Frondizi y durante la “Revolución Argentina”. El proyecto que había nacido como solución *ad hoc* a una situación crítica asumió objetivos más ambiciosos (y finalmente fallidos): debía ahora contribuir al equilibrio de la balanza de pagos argentina sustituyendo la importación de combustible para las usinas eléctricas y en menor medida para la naciente siderurgia local. Pero ahora se añadía la exigencia de que Río Turbio, ya identificado con la sigla YCF, fuese una explotación eficiente y rentable.

Estos emprendimientos demostraban que la tecnología pasaba a ser un desafío clave para el país. *Claudio Castro* se embarca en el estudio de una especialidad clave para la productividad, los ingenieros frente al gobierno peronista. Fundado en 1895, el Centro Argentino de Ingenieros ocupó progresivamente un lugar central como entidad que reclamaba la representación de los ingenieros. En la posguerra de la Segunda Guerra Mundial, en el contexto de fuerte polarización política en el que surgió el peronismo, el CAI adoptó una posición crítica hacia el gobierno de Juan Perón a pesar de la coincidencia ideológica con las políticas de industrialización y planificación. El conflicto entre los ingenieros y el gobierno obedecía al hecho de que las políticas oficiales avasallaban los lugares que los ingenieros disponían en los organismos estatales y en las universidades públicas. Otro elemento de conflicto fue la creación de la Universidad Obrera Nacional en el CAI, que advertía una tentativa de modificar el perfil profesional.

Otro aspecto que resulta notable en la década del peronismo clásico fue la promoción de la construcción de viviendas, objetivo en el que confluían, como ya se había advertido en el Plan Pinedo de 1940, motivos de orden económico y social. *Juan Lucas Gómez* nos muestra que, en este terreno, el volumen de recursos volcados por el Estado fue

absolutamente inédito. Esta política fue factible a partir de la centralidad que adquirió el Banco Hipotecario Nacional en el mercado de crédito para viviendas a partir de la reforma financiera aplicada por el peronismo. Con la reestructuración del régimen bancario en 1946, cambió el régimen de las operaciones hipotecarias, y, a partir de entonces, el Banco Central de la República Argentina se ocupó de suministrar al Banco Hipotecario Nacional recursos para financiar construcción sin relación con la evolución de los ahorros, pero, en contrapartida, impidió captar recursos por fuera de las transferencias del BCRA.

Esto último se explica también por la desconfianza de la capacidad del mercado privado para actuar con eficiencia en este tema. El gobierno apostó a la propiedad de la vivienda para beneficiarios que no necesariamente contaban con ahorros suficientes. El peronismo quiso responder de esta forma a un problema de vastos alcances para personas que consideraban que la solución requería un aporte decisivo del sector público. La política estatal entonces procuró convertir a los asalariados en propietarios. Si bien hubo un innegable avance en el incremento del número de propietarios, las políticas aplicadas no lograron resolver un problema habitacional de grandes dimensiones, ni tampoco fue eficaz para crear un sistema de crédito hipotecario sustentable a largo plazo.

Tras la experiencia peronista que provocó un giro decisivo en la distribución del ingreso en favor de los asalariados, las elecciones de 1958 consagraron como presidente a Arturo Frondizi, quien se propuso modificar la estructura productiva en un contexto político de gran inestabilidad y de presiones militares para evitar la influencia política del peronismo político y sindical. *Aníbal Jáuregui* indaga en torno a las raíces de las políticas desarrollistas implementadas en el mandato presidencial frondizista. En síntesis, busca demostrar que las tradiciones políticas y económicas debieron adaptarse a las condiciones singulares de la Argentina de fines de la década del cincuenta, cuando la

restricción externa alcanzaba uno de sus picos. Las principales directrices de la gestión de gobierno iniciada en 1958 deben comprenderse dentro de esas tradiciones políticas nacionales en las que se combinaban presidencialismo, personalismo y movimientismo, de las que Frondizi se consideraba parte. Ello implicaba la reformulación del radicalismo como partido nacional moderno que, con un nuevo liderazgo, construyera la sociedad posperonista. Trataba de superar la antinomia peronismo-antiperonismo con su reemplazo por otra que planteara los desafíos del país en términos de desarrollo-subdesarrollo.

El problema del desarrollo demandó nuevos esfuerzos estatales en otros campos, como el educativo, donde la trayectoria estatal había sido exitosa a la hora de asegurar la alfabetización de la población y la creación de una identidad nacional desde fines del siglo XIX. *Hernando Arbelo* analiza cómo la educación técnica se transformó en una modalidad autónoma dentro del entonces sistema educativo nacional. La educación técnica parecía ser el complemento necesario para acondicionar el capital humano al desarrollo industrial que se proponía el Estado. Para ello, se crearon, a mediados de los años cuarenta, instituciones y escuelas que buscaban dotar de mano de obra semicalificada a los nuevos sectores productivos.

Si bien el peronismo consiguió una expansión importante de la matrícula, su efectividad quedó reducida por su tendencia a la politización. La recurrente inestabilidad institucional que caracterizó a los gobiernos sucesivos explican en parte la imposibilidad de alcanzar esas metas, más allá de la matrícula de estudiantes. A pesar de existir un conjunto de reformas institucionales como la creación del Consejo Nacional de Educación Técnica (CONET), no se logró avanzar en la creación de un nuevo tipo de establecimiento técnico ni incrementar en términos cuantitativos el peso de la modalidad frente a las más tradicionales, de orientación humanista, del sistema educativo.

Los desafíos tecnológicos impuestos por la modernización económica y la industrialización se expresaron de manera excepcional en la generación de energía atómica. Se trataba de un área de una complejidad particular donde el Estado argentino desempeñó un papel dinámico y positivo, que contrastó con el deterioro de sus capacidades en otros planos durante la segunda mitad del siglo XX. *Milagros Rodríguez* defiende la hipótesis de que, durante los primeros años del desarrollo de Comisión Nacional de Energía Atómica que coincidieron con el modelo de la ISI (1950-1976), pudo lograrse una “autonomía tecnológica” que resultó fundamental para los logros del Programa Nuclear y la aspiración de convertir al sector en una “industria industrializante”. En este sentido, la estabilidad de la CNEA, la provisión de recursos humanos y económicos destinados a alcanzar sus objetivos, en un contexto de inestabilidad gubernamental y recurrentes crisis, permitieron al organismo desarrollar capacidades tecnológicas y construir una burocracia enraizada con notable autonomía en el marco de un progresivo deterioro de las capacidades estatales. Al mismo tiempo, para la autora el desempeño exitoso de la CNEA, que permitiría la inauguración de Atucha I y la proyección de Embalse, fue posible también por los cambios operados en el mercado internacional de reactores nucleares. Como economía semiindustrializada y periférica, la Argentina dependió, para el desarrollo de esas nuevas capacidades y proyectos, de la tecnología y el financiamiento proveniente de las grandes compañías nucleoelectricas y los países desarrollados.

Finalmente, *José María Banfi* nos presenta un caso de políticas de desarrollo a nivel local, en Junín, Provincia de Buenos Aires. El gobierno municipal emprendió en la década del noventa acciones para satisfacer las nuevas demandas presentes en la sociedad local. Se trataba de impulsar el desarrollo económico local a través de la promoción de las exportaciones de las empresas radicadas en la zona. En este sentido, la gestión municipal buscó movilizar recursos

locales destinados a establecer vínculos con el mundo. Esto significó un aprendizaje para actores y funcionarios. Las acciones tendientes a internacionalizar al municipio y a las empresas juninenses implicaron cambios institucionales y un nuevo espacio de colaboración público-privado. Estas acciones configuraban un estado municipal activo en la promoción del desarrollo económico en una ciudad de desarrollo intermedio.

En conjunto, los trabajos que el lector encontrará reunidos en este volumen abordan diversas dimensiones del complejo proceso de ampliación de las esferas de intervención estatal en la economía, la elaboración e implementación de políticas públicas en el marco de una economía semiindustrializada. Nuevos problemas generaron polémicas y discusiones entre las elites estatales y la sociedad civil, concitaron la atención de las autoridades económicas y demandaron respuestas de las elites políticas. Gobiernos civiles y militares diseñaron políticas, destinaron recursos económicos y humanos, e implementaron medidas con resultados desiguales. Los trabajos aquí reunidos, que se caracterizan por la diversidad de sus enfoques y escalas de análisis, se proponen contribuir así con nuevo conocimiento histórico para la construcción de una explicación compleja de la trayectoria del Estado y del desempeño económico argentino en el siglo XX.

La Gran Depresión, las políticas económicas y el crecimiento de la industria argentina durante la década de 1930

CLAUDIO BELINI^{1 2}

Introducción

Las dificultades que enfrentó el proceso de industrialización en la Argentina durante el siglo XX y su reversión en los últimos cincuenta años ha generado una rica literatura que realizó importantes aportes a la hora de explicar los fallidos intentos de impulsar políticas y planes económicos y, especialmente, el mediocre desempeño económico del país en el siglo XX. En ese debate, la cuestión de los vínculos entre las crisis económicas y el comportamiento industrial concitaron interés desde los primeros estudios de historia industrial.

Una primera interpretación sobre la industrialización latinoamericana sostuvo que el avance en dicho proceso se produjo a partir del estímulo ofrecido por la interrupción del comercio internacional o su declinación, en coyunturas producidas por crisis o guerras. Esta interpretación, conocida como la “teoría de los choques externos”, fue sostenida

¹ Agradezco los comentarios y las sugerencias de Silvia Badoza, Aníbal Jáuregui, Juan Carlos Korol y Carlos Newland. También los recibidos en el marco del seminario interno del Ubacyt.

² Universidad de Buenos Aires. Facultad de Filosofía y Letras. CONICET/ Instituto Ravnani. Facultad de Ciencias Económicas. Centro de Estudios Económicos de la Empresa y el Desarrollo (CEEED) adscrito al Instituto Interdisciplinario de Economía Política (IIEP-BAIRES), Buenos Aires, Argentina.

por los primeros estudiosos del comportamiento industrial y suponía que la integración de los países latinoamericanos al mercado mundial había inhibido el desarrollo industrial. Además, esta corriente interpretativa argumentó que el comportamiento sectorial en el largo plazo se caracterizó por momentos de aceleración (*take off*) que marcaban cambios importantes en la dinámica de esas economías. Esa primera mirada fue introducida por economistas que, a partir de mediados del siglo XX, se vieron bajo el influjo del estructuralismo de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), analistas enrolados en diversas corrientes de la tradición marxista y algunos de los representantes de la teoría de la dependencia (Furtado, 1962; Ferrer, 1963; Pinto, 1963; CEPAL, 1965; Di Tella y Zymelman, 1967; Cardoso y Faletto, 1969; Sunkel y Paz, 1970).

En la década de 1970, esta interpretación fue revisada por otra corriente interpretativa que, bajo el influjo de la corriente neoclásica y la *Staple Theory*, sostuvo que, durante la gran expansión primario-exportadora, se crearon las condiciones que hicieron posible el surgimiento de la industria moderna en América Latina. Por lo tanto, no solo la integración al mercado mundial no era incompatible con el crecimiento de la industria, sino que habría sido el origen de la industrialización latinoamericana. Claro que la interpretación neoclásica no hablaba estrictamente de desarrollo, entendido como un proceso autogenerado de industrialización y de cambio estructural, sino de crecimiento industrial. Para estos autores, el desenvolvimiento del sector manufacturero en la región había sido un proceso, sin rupturas ni aceleraciones, que se inició en el último tercio del siglo XIX (Baer, 1965; Dean, 1971; Díaz Alejandro, 1975).³

El objetivo de este trabajo es analizar el impacto de la crisis internacional de 1929 sobre el sector manufacturero

³ Por su énfasis en los métodos cuantitativos, puede ubicarse aquí los trabajos de Haber (1989 y 1992) sobre el crecimiento industrial.

en la Argentina. Si bien existe consenso en que la Gran Depresión alentó en el largo plazo la transición hacia una economía impulsada por el sector industrial y orientado al mercado interno, en la literatura sobre el tema no existe acuerdo sobre el impacto de la crisis y el momento de inicio de la industrialización por sustitución de importaciones (ISI). Para una corriente interpretativa, influenciada por la teoría de la dependencia, la reestructuración económica iniciada en los treinta no tenía como meta el desarrollo industrial. Incluso, las políticas económicas habrían acentuado el lazo de la economía argentina con Gran Bretaña, retrasando la sustitución de importaciones hasta la Segunda Guerra Mundial (O'Connell, 1984). Otra interpretación, influenciada por la tradición marxista, ha sostenido que entonces se inició un periodo de crecimiento sin “revolución industrial” dirigido por las fracciones más poderosas de las clases dominantes (Murmis y Portantiero, 1969). En una tradición opuesta, bajo el influjo de la teoría neoclásica, se ha sostenido que la ISI como proceso se inició al menos en la década de 1920 y que las políticas económicas de los años 30 crearon las condiciones para dicho proceso (Díaz Alejandro, 1970; Villanueva, 1972 y 1975). En las últimas décadas, el tema no fue revisado. Así, por ejemplo, Katz y Kosacoff (2000) retomaron la última interpretación en un trabajo donde, si bien no analizaron los años 30, sostuvieron la emergencia de una nueva política industrial a partir de 1944. Recientemente, Drinot y Knight (2014) publicaron un nuevo libro sobre América Latina en los años 30, pero los trabajos allí incluidos no se propusieron volver sobre el tema o bien no renovaron lo que ya conocemos sobre el impacto de la crisis en la región.

La primera parte de esta presentación se detiene en un breve análisis sobre las relaciones entre las crisis económicas y el desempeño del sector manufacturero a lo largo del siglo XX. La segunda estudia las respuestas que se dieron a la crisis de 1929 en la Argentina y discute las interpretaciones sobre el papel de las políticas económicas en

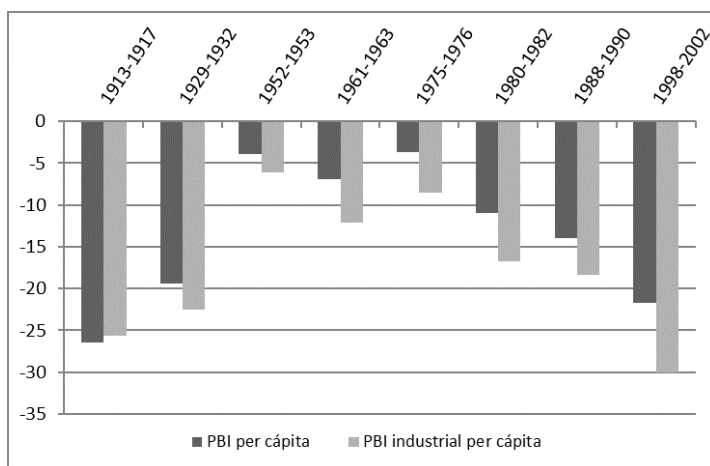
la recuperación de la actividad productiva. El estudio del impacto de la Gran Depresión sobre el sector manufacturero argentino es el tema del tercer apartado. Por último, presentamos algunas consideraciones generales.

Las crisis y el comportamiento industrial en el largo plazo

La crisis de 1929 continúa siendo vista como un momento crucial de la historia económica de la Argentina y de América Latina. El impacto de la crisis, las transformaciones en la estructura productiva que se iniciaron o aceleraron a partir de ese momento, y las rupturas del orden constitucional que se dieron en esa coyuntura justifican el lugar central que los años 30 continúan teniendo en la historiografía latinoamericana. No obstante, no fue esa la primera vez que una crisis originada en los países industrializados impactó con graves consecuencias sobre la región. Como sabemos, la incorporación de las economías latinoamericanas como exportadoras de bienes primarios en el mercado internacional durante el último tercio del siglo XIX alentó la aceleración de las tasas de crecimiento y, al mismo tiempo, expuso a la región a los efectos de las crisis cíclicas del capitalismo. En ese sentido, la volatilidad económica, que algunos autores han señalado como una característica de las economías latinoamericanas de las últimas décadas (Aiolfi, Catão & Timmermann, 2006; CEPAL, 2007), constituyó un fenómeno histórico presente desde el surgimiento de las economías nacionales en la región. En efecto, entre el último tercio del siglo XIX y el estallido de la Primera Guerra Mundial, las economías latinoamericanas tuvieron grandes oportunidades para crecer mediante la integración al mercado mundial, pero también padecieron los efectos de las crisis de la expansión capitalista. La inserción de estas economías como primario-exportadoras de una canasta reducida de

productos destinados a mercados donde la oferta latinoamericana no determinaba los precios, y el alto grado de apertura al comercio exterior fueron factores que incrementaron la vulnerabilidad de la región frente a los *shocks* externos. La volatilidad volvió a acentuarse cuando, a fines del siglo XX, los países latinoamericanos adoptaron políticas de apertura comercial y financiera, en el marco de la crisis del capitalismo y el auge de las reformas promercado.

Gráfico 1. Crisis económica y comportamiento industrial en el siglo XX.
Caídas del PBI per cápita y PBI industrial per cápita



Fuente: elaboración propia sobre la base de Orlando Ferreres, *Dos siglos de economía argentina*, Buenos Aires, Norte y Sur, 2005.

¿Cuál fue el impacto de las crisis en la economía y el sector industrial argentino durante el siglo XX? Definimos “crisis” como una caída del orden del 6 % del PBI per cápita durante un periodo de dos o más años (Wolf, 2004). La economía argentina padeció cinco grandes crisis durante el siglo XX: 1913-1917, 1929-1932, 1980-1982, 1988-1990 y 1998-2002. La crisis de 1929 se ubica entre las tres mayores

del siglo XX, por detrás de la causada por la Gran Guerra y el derrumbe de la convertibilidad. Como se puede observar en el gráfico 1, las crisis fueron menos profundas durante la década de 1940 y mediados de la de 1970. En el periodo de la ISI, la crisis más profunda fue la de 1961-1963, que, como sabemos, se combinó con una grave crisis institucional (Jáuregui, 2019).

En cuanto a la relación entre las crisis económicas y la industria, resulta notable que las caídas del nivel de actividad del sector manufacturero, medidas en términos de PBI industrial per cápita, históricamente fueron más profundas que las recesiones de la economía en su conjunto, con la sola excepción de la crisis local que produjo el inicio de la Primera Guerra Mundial.⁴ Este comportamiento parece natural en el periodo de la gran expansión primario-exportadora (1880-1930), cuando el sector industrial era muy dependiente del ingreso generado por las exportaciones primarias. En cambio, resulta interesante observar que este desempeño más negativo de la industria se prolongó durante la ISI, entre 1930 y 1976, cuando ese sector lideró el crecimiento del conjunto de la economía argentina. Como dijimos, si bien en esos años se produjeron varias crisis, fueron menos profundas, lo que está relacionado con el hecho de que se dieron durante el periodo de mayor crecimiento del capitalismo occidental en el siglo XX: los plateados años cincuenta y dorados años sesenta. Un análisis sobre estas crisis muestra que ellas tuvieron esencialmente causas endógenas: los desequilibrios externos producidos por la dinámica de la ISI y la aplicación de los programas de estabilización para atacar la inflación y el déficit del sector externo.

⁴ Si incluyéramos la crisis de 1890-1891, la caída del PBI per cápita sería del 18 %, pero el PBI industrial per cápita mostraría un incremento del 5,2 %. El dato parece difícil de comprender teniendo en cuenta los efectos redistributivos de la crisis y el grado incipiente de desarrollo industrial.

En conjunto, las crisis económicas e industriales más profundas se produjeron como consecuencia del estallido de la Primera Guerra Mundial, el derrumbe del régimen de convertibilidad en el 2001 y la crisis internacional de 1929. La importancia de esta última crisis y su trascendencia a la hora de pensar los cambios en el funcionamiento de la economía argentina durante la ISI incrementa el interés para volver sobre el análisis de esa coyuntura y de las políticas estatales.⁵

La Gran Depresión y el inicio de una nueva etapa de industrialización

El impacto local de la crisis

¿Cuáles fueron las consecuencias de la crisis de 1929 en la Argentina? Si bien ese país era entonces la economía más rica y diversificada de América Latina, estaba mal preparada para afrontar una crisis externa profunda. En efecto, el alto grado de apertura al comercio mundial (el comercio exterior representaba el 43,2 % del PBI, véase anexo 1), una canasta limitada de productos exportables y la dependencia del capital extranjero, que era propietario de una parte significativa del *stock* de capital y acreedor del Estado nacional, constituían factores de vulnerabilidad ante el *shock* externo (Bulmer-Thomas, 1994).

La crisis mundial se transmitió a la economía doméstica través de la caída de los precios de las exportaciones primarias, que se contrajeron entre 1928 y 1932 un 64 %. Como los precios de los bienes manufacturados descendieron en menor medida, los términos del intercambio (esto es la razón entre los precios de las exportaciones y las importaciones) disminuyeron un 40 %. A este factor se le sumó la

⁵ Para un análisis del impacto de la crisis de 1913-1917 sobre la economía y la industria local, véase Belini (2015 y 2017).

reversión del flujo de capitales, que se había iniciado antes del crac de Wall Street como consecuencia del aumento del tipo de interés por la Reserva Federal (O'Connell, 1984, pp. 487-490). La salida de capitales agravó la situación del balance de pagos y reforzó las tendencias depresivas. La brusca reducción de los valores de exportación obligó a saldar los pagos con exportaciones de oro y, por lo tanto, generó una fuerte contracción monetaria. La situación fue tan grave que, en 1929, el gobierno radical de Hipólito Yrigoyen suspendió el patrón oro (Campos, 2005; Gerchunoff y Machinea, 2015).

EL PBI per cápita declinó un 19 % entre 1928 y 1932, lo que hace de la crisis de 1929 la tercera más intensa padecida por el país (Albrieu y Fanelli, 2008). Otro indicador importante de la profundidad de la crisis y el deterioro del bienestar –la desocupación– es difícil de ponderar debido a que los datos no fueron considerados confiables en la época. El primer censo de desocupación arrojó una cifra total de 334 mil desocupados para 1932, lo que supondría solo un 5 % de la población económicamente activa.⁶ Sin embargo, estimaciones más realistas muestran que no debió estar por debajo del 15 % en el momento más severo de la recesión. Es interesante ver que el principal sector donde se manifestaba la desocupación era el primario. Ya antes del censo, una publicación económica sostuvo: “El campo está prácticamente lleno de desocupados, ello no obstante que el trabajo agrario nos va a dar este año una de las cosechas más abundantes de la producción agrícola”. Para la revista, esa desocupación se veía parcialmente disimulada por la subocupación, pero consideraba que incluso la mano de obra estacional debía ser considerada desocupada debido a que, pese al éxito de la producción, no lograría

⁶ Fillol (1961, p. 77). Además de una baja desocupación, las estadísticas muestran un rápido descenso, de tal manera que en 1935 alcanzaba a 90 mil personas y solo a 45 mil al año siguiente. Comité Nacional de Geografía, *Anuario Geográfico Argentino*, Buenos Aires, 1941, p. 560.

empleo en esa coyuntura.⁷ Luego del agro, la información censal mostraba que los sectores más afectados por la crisis eran la construcción y la industria. En este último sector, el número de desocupados alcanzó los 90 mil, principalmente en la rama de confección y metalúrgica (Panettieri, 1996, pp. 20-21). Por su parte, los salarios reales en la Ciudad de Buenos Aires declinaron en menor medida (un 6 %), pero se mantuvieron por debajo del nivel de 1928 durante toda la década de 1930. No contamos, en cambio, con datos sobre evolución de salarios en el interior del país.

El efecto recesivo se hizo tan fuerte que la disminución del nivel de actividad y las medidas cambiarias tomadas en los primeros años de la crisis hicieron declinar verticalmente las importaciones, cuyo volumen se contrajo un 55 % en el mismo periodo. A pesar de ello, los efectos más nocivos de la crisis parecen haber culminado hacia 1933-1934. No obstante, el máximo PBI per cápita alcanzado en 1928 y 1929 recién volvería a superarse en 1941 y 1944, respectivamente.⁸ En ese sentido, como se puede observar en el anexo 4, el desempeño argentino se apartó de la evolución más favorable de Colombia (1932), Brasil (1936), México (1939) y Uruguay (1939).

¿Cuáles fueron las razones por la cual la crisis de 1929 tuvo un impacto más bien limitado en la Argentina en relación con los países centrales? Según la interpretación dominante (O'Connell, 1984), la rápida recuperación argentina provino del sector externo debido al alza de los precios internacionales de los granos, provocada por la disminución de la oferta de Estados Unidos, Canadá y Australia, afectados por un ciclo de sequías. Para este autor, las políticas económicas apenas desempeñaron un papel y la ISI (particularmente en la rama textil) recién comenzó a

⁷ “¿Dónde está la desocupación en nuestro país?”, *Veritas*, n.º 19, 15 de julio de 1932, p. 7.

⁸ Bulmer-Thomas (1994, p. 212) ubicó a la Argentina entre los países de recuperación media, junto con Colombia, y entre los más dependientes de la ISI antes que del crecimiento del sector exportador.

partir de la Segunda Guerra Mundial. Otra interpretación, en cambio, ha marcado que, luego de una etapa inicial de políticas ortodoxas y procíclicas, a partir de 1933, se impulsaron un conjunto de reformas cambiarias, comerciales y fiscales que implicaron un cambio en la orientación de la política económica y alentaron la sustitución de importaciones (Villanueva, 1975). Alhadeff (1986), Díaz Fuentes (1994) y Korol (2000) han introducido matices importantes en esta última interpretación. El primero, tomando distancia de Villanueva, marcó cierta continuidad entre las políticas ortodoxas aplicadas antes y después de 1933. Más importante aún, sostiene que las segundas hubieran sido imposibles sin las primeras. Díaz Fuentes sostuvo que, luego de 1933, la política fiscal del gobierno abandonó la búsqueda del equilibrio fiscal y se hizo expansionista, lo que sin dudas contribuyó a la recuperación. Por su parte, Korol argumentó que las políticas económicas estuvieron muy condicionadas por los problemas de la coyuntura antes que el largo plazo y, por lo tanto, no habría habido un programa económico alternativo.

Si bien los efectos de las políticas adoptadas desde 1929 pudieron haber sido limitados, también desempeñaron su papel al moderar el impacto de la crisis. Es probable que ellas no sirvieran para encender la mecha de la recuperación, pero ofrecieron el estímulo indispensable para atizar la actividad económica. En primer lugar, el cierre de la Caja de Conversión en 1929 puso término a la fuga de oro. En 1931, el agravamiento de la crisis financiera en Europa derrumbó las expectativas de recuperación más o menos cercana. En octubre de ese año, la dictadura de José Félix Uriburu anunció, semanas después de la decisión británica, el abandono del patrón oro y la creación de la Oficina de Control de Cambios. Estas medidas tenían como propósito alcanzar el equilibrio del balance de pagos, aunque la apreciación de la moneda entre 1931 y 1932 terminó

generando el efecto inverso.⁹ En 1931, Uriburu también introdujo un arancel general de emergencia del 10 % sobre todos los productos de importación, aumentó otros derechos y decretó medidas contra el *dumping*.¹⁰ Es cierto que estas decisiones fueron acompañadas de recortes de sueldos y gastos estatales en un esfuerzo orientado por equilibrar también el gasto público, pero estas medidas terminaron por acentuar el cambio de los precios relativos a favor de los productos nacionales.

Los cambios se acentuaron a partir de 1932, ya durante el gobierno de la Concordancia (una alianza entre radicales antiyrigoyenistas y conservadores) del general Agustín Justo (1932-1938). La decisión británica de privilegiar el comercio con la Mancomunidad de Naciones condujo a un nuevo paquete de medidas comerciales, cambiarias y arancelarias. En mayo de 1933, el Pacto Roca-Runciman, firmado por el vicepresidente Julio Argentino Roca (H) y el ministro de Comercio Walter Runciman, obtuvo la garantía británica de la compra de 390 mil toneladas de *chilled beef*, a cambio de concesiones financieras y comerciales.¹¹ El acuerdo resguardó los intereses del sector más rico de los terratenientes pampeanos, pero al mismo tiempo aseguró el mercado británico para un producto esencial de exportación del país y, por lo tanto, la generación de divisas.¹² El Pacto Roca-Runciman de 1933 inauguró un periodo de casi treinta años en que el comercio argentino se realizaría por medio de convenios bilaterales.

Como complemento del pacto, en noviembre de 1933, el ministro de Hacienda Federico Pinedo dispuso una nueva devaluación del 20 % y una reforma cambiaria. Se crearon

⁹ Cortés Conde (2005, p. 101).

¹⁰ "Protección a la Industria Nacional", *Revista de Economía Argentina*, n.º 152, febrero de 1931, pp. 153-154.

¹¹ Murmis y Portantiero (1969); Drossdoff (1972); O'Connell (1984).

¹² Las exportaciones de productos ganaderos representaron en la década de 1930 un 36 % del valor del comercio exportador argentino. Véase Llorens de Azar (1976, pp. 67-69).

dos mercados, uno oficial y otro libre. En el primero, que tenía una cotización más baja, se liquidarían las divisas obtenidas por las exportaciones tradicionales y se realizarían las importaciones de manufacturas cuyo origen fuera de los países con los que la Argentina había firmado convenios bilaterales. En cambio, en el mercado libre, la cotización de la libra o el dólar sería más alta, y por ese mercado debían realizarse las importaciones de manufacturas que por su origen se querían desestimular, esencialmente desde los Estados Unidos, y venderían sus divisas los empresarios que exportaran productos “no tradicionales”, como manufacturas. El gobierno podría adquirir divisas en el mercado oficial y venderlas en el mercado libre. La diferencia conformaría el margen de cambios, un ingreso que el gobierno se proponía emplear para financiar las operaciones de la Junta Nacional de Granos, que fijaría un precio “sostén” para los agricultores, pero que, con la recuperación de los precios mundiales, terminó conformando un impuesto al agro.¹³

La política cambiaria se orientó a reforzar los vínculos comerciales con los países que eran tradicionalmente clientes de la Argentina: Gran Bretaña y otras naciones de Europa y América Latina con las que el país firmó convenios, como Italia, Alemania, Bélgica, Holanda, Suiza, España, Francia, Uruguay, Brasil y Chile. Al mismo tiempo, las reformas cambiarias buscaban desestimular las operaciones con los países con los que la Argentina presentaba déficits comerciales que no tenía forma de compensar por medio de acuerdos o convenios bilaterales. En conjunto, las políticas comerciales y cambiarias de los años treinta tenían como eje ordenador alcanzar el equilibrio del sector externo, asegurar el pago de los intereses de la deuda y mantener abierto los mercados para el *chilled beef*. Por último, las reformas

¹³ Salera (1941). La adquisición de cosechas como política anticíclica adquirió grandes proporciones durante la Segunda Guerra Mundial, pero entonces se financiaría mediante una gran expansión monetaria y crediticia. Véase Cramer (2002).

económicas se completaron con la creación, en 1935, del Banco Central de la República Argentina (BCRA), una institución mixta que fue investida de facultades para el manejo de la política monetaria y cambiaria.

La política económica neoconservadora y su papel en la ISI

Paradójicamente, la política económica de Pinedo y su principal colaborador Raúl Prebisch generó las condiciones para iniciar, a partir de la capacidad instalada durante la segunda mitad de la década de 1920, una nueva y más intensa fase de la ISI. La combinación de los efectos provocados por la devaluación, que implicaron una depreciación del tipo de cambio real del orden del 46 % entre 1929 y 1934¹⁴, la imposición del derecho general del 10 % y las reducciones más bien limitadas acordadas con Gran Bretaña en noviembre de 1933, alentaron la producción local de manufacturas y disminuyeron la participación de los productos importados en la oferta global.

El dinamismo de la ISI durante los años 30 abre el interrogante sobre el papel del Estado. ¿Las políticas económicas impulsaron la ISI o se trató más bien de un efecto secundario de la Gran Depresión? El análisis de esta cuestión debe partir de reconocer que las políticas económicas no tuvieron como eje el impulso de la industrialización, sino la recuperación de la actividad económica y el cumplimiento del pago de los intereses de la deuda externa. Por un lado, la política arancelaria continuó atada a los objetivos fiscales. Dado que a comienzos de la década el arancel aduanero representaba cerca de la mitad de los recursos estatales, es claro que lo que estaba por detrás de esa política

¹⁴ El cálculo corresponde a la variación del tipo de cambio real importador por dólares. En cambio, la evolución del tipo de cambio real por libra fue más acentuada, representando una depreciación del 72 % en el mismo periodo. Véase el anexo.

era el interés del Estado argentino por asegurar el equilibrio fiscal.¹⁵ Un ejemplo de ello fue la implantación, en octubre de 1931, del derecho adicional de emergencia del 10 %. La medida, establecida por un año, fue prorrogada por el Parlamento año tras año durante la década de 1930. Su carácter general indica que la meta no era la industrialización. Además, debe tenerse en cuenta que el contexto internacional estaba signado por el incremento del proteccionismo. En ese contexto, el nivel medio de los aranceles ascendió desde un 17 % en 1930 a un 29 % en 1933.

Luego de la firma del Tratado Roca-Runciman, en mayo de 1933, Argentina y Gran Bretaña rubricaron un acuerdo complementario de tarifas que, si bien redujo algunas partidas específicas, no eliminó el arancel de emergencia de 1931. Durante las negociaciones que tuvieron lugar en Buenos Aires, los representantes británicos se quejaron de la poca disposición del gobierno de Justo para reducir tarifas según lo prometido en Londres.¹⁶ Debe recordarse que, de acuerdo a la cláusula de “nación más favorecida”, las ventajas otorgadas a Gran Bretaña se hacían extensivas a todas las naciones con las que el país firmara convenios bilaterales. Por detrás de la posición argentina, no existían consideraciones de política industrial, sino la prudencia de autoridades económicas que buscaban mantener el equilibrio del sector externo y las finanzas públicas.¹⁷ No obstante, el ministro de Hacienda sostuvo en varias ocasiones que algunas de las rebajas pedidas por los británicos no eran inviables solo por su efecto sobre las finanzas estatales, sino también porque afectaban los intereses de la industria

¹⁵ No obstante, el equilibrio solo se alcanzó muy pasajeramente, y, durante la década de 1930, el déficit se hizo crónico, aunque fue acompañado de “ortodoxia monetaria”. Díaz Fuentes (1994, pp. 145-146).

¹⁶ García Molina y Mayo (1987, pp. 173-176).

¹⁷ La propia Unión Industrial Argentina sostenía que, en la búsqueda del objetivo de continuar con el pago de los intereses de la deuda, el gobierno debía reforzar la caída de las importaciones, lo que impulsaba la actividad industrial. Véase Unión Industrial Argentina, *Un horizonte. Evolución económica argentina*, Buenos Aires, 1934, pp. 6-11.

local. Es decir, ya entonces se argumentaba que no se podía sacrificar a la industria sin provocar problemas en el nivel de actividad y ocupación obrera, lo que usualmente se cree que se sostuvo recién con el Plan Pinedo de 1940. En los años siguientes al acuerdo Roca-Runciman, el nivel medio de los derechos descendió, según las estimaciones de Díaz Alejandro, del 29 % hasta ubicarse en torno del 22 y 23 %, lo que de cualquier modo ofrecía una protección mayor que en la década de 1920.¹⁸

La política cambiaria tampoco estuvo orientada a mejorar la situación del sector industrial. Su principal meta era reorientar el comercio argentino hacia los países con los que se habían alcanzado acuerdos y asegurar los recursos para el pago de la deuda externa. Las dificultades argentinas para exportar productos al mercado de los Estados Unidos, debido a que la canasta exportadora del país era similar a la producción agraria de ese país, dificultó un acuerdo comercial. Durante los años 30, el gobierno de Franklin D. Roosevelt mantuvo las medidas sanitarias contra las carnes argentinas y los elevados aranceles a los productos argentinos como la lana.¹⁹ Por lo tanto, el control de cambios impuesto en 1933 redujo considerablemente la importación de productos de ese origen, que pasaron de representar el 25 % del valor de las importaciones entre 1925 y 1929, a solo un 10 % entre 1935 y 1939.²⁰ Paradójicamente, esto supuso que los productos de nueva tecnología y costo más bajo vieran restringido su ingreso al mercado nacional. Cuando a mediados de la década la brecha entre los tipos de cambio oficial y libre se redujo, el equipo económico dispuso que la cotización en el mercado libre fuera un 20 % mayor que en el oficial, de modo que encarecieron las importaciones desde Estados Unidos. Estas disposiciones terminaron por

¹⁸ Díaz Alejandro (1975, p. 277).

¹⁹ En 1935, el gobierno de Estados Unidos firmó un convenio sanitario con su par argentino, pero el Senado de ese país rechazó el acuerdo.

²⁰ Cálculos propios sobre la base de *Anuario de Comercio Exterior Argentino*, varios años.

estimular indirectamente la industrialización por medio de la radicación de filiales de empresas extranjeras (Phelps, 1934; Lluch y Lanciotti, 2012). El estímulo fue mayor para las firmas norteamericanas, pero empresas de otra nacionalidad también buscaron saltar las barreras arancelarias y cambiarias, accediendo al mercado doméstico. Las estimaciones de Lluch y Lanciotti (2012, p. 126) muestran que el número de filiales extranjeras ascendió, entre 1930 y 1937, de 112 a 143, un ritmo algo menor que en la década de 1920. Incluso, varias firmas instaladas en los años 20 parecen haber incrementado el componente local de sus bienes, aunque conocemos muy poco sobre ese proceso. El peso de esta inversión en el desarrollo industrial fue clave. Nuevas estimaciones de Lanciotti y Lluch (2015) indican que, contabilizando las cien mayores empresas, la presencia del capital extranjero alcanzaba el 35 % en 1937.²¹ La radicación de estas empresas tuvo un fuerte impacto en varios planos. En el caso de las políticas económicas, la presencia de estas firmas era fundamental tanto por la demanda de divisas para la importación de insumos desde sus casas matrices, como por el peso del giro de utilidades sobre el balance de pagos.

Un último cambio de la política cambiaria se produjo como efecto de la crisis externa de 1938. La combinación de la caída del ingreso de las exportaciones derivada de una mala cosecha y la salida de capitales produjeron una crisis de balanza de pagos, lo que desató una breve recesión. Entonces, el Banco Central se vio obligado a devaluar la moneda e implantar un permiso previo de importación. Era el reconocimiento del fracaso de la política de control de cambios frente a una nueva crisis externa. En cualquier

²¹ En 1941, un estudio publicado por la Cámara de Diputados de la Nación estimó que la participación del capital británico alcanzaba el 49 %, seguida muy de cerca por la del norteamericano (45 %), y muy atrás las empresas alemanas, holandesas, francesas y belgas. Mauricio Greffier, *La acción del capital extranjero en el desarrollo económico de América Latina*, Buenos Aires, Losada, 1945, pp. 79-85.

caso, el uso de licencias previas y cuotas constituyó un antecedente para una mayor regulación del comercio exterior y de la balanza de capitales, dimensiones que serían objeto de mayor atención durante la Segunda Guerra Mundial y su posguerra.

¿Qué impacto tuvieron las políticas comerciales sobre las importaciones? Una comparación del volumen y composición de las importaciones entre la segunda mitad de los años 20 y la década de 1930 muestra que estas cayeron un 28 %, y que fundamentalmente se vieron afectadas las compras de bienes de consumo final. En cambio, se incrementó el peso de los bienes intermedios y las materias primas, y, en menor medida, maquinaria industrial. En conjunto, parece claro que las políticas cambiarias y comerciales tenían como prioridad el logro del equilibrio externo. Pero ello no implicaba necesariamente una política de “neutralidad malévola” hacia la industria, como sostuvieron autores de la época.²²

A pesar de que los gobiernos de la Concordancia no definieron una política industrial, las autoridades económicas comprendían que las políticas arancelarias y cambiarias tenían un efecto de estímulo a la industria, y que esta desempeñaba un rol nada desdeñable para fortalecer la reactivación económica y la generación de empleo en un contexto internacional en que este último problema era central. Declaraciones realizadas por los ministros de Agricultura, Luis Duhau, y de Hacienda, Federico Pinedo, revelan que eran también conscientes del conflicto de intereses entre Gran Bretaña y los Estados Unidos en torno de esas políticas. El propio Duhau, que, como presidente de la Sociedad Rural, había sido el impulsor del lema “Comprar a quien nos compra” a partir de 1927, no dejó de presionar a los círculos británicos frente a las restricciones comerciales. Así, por ejemplo, en 1934 señaló que, si ese país imponía mayores trabas comerciales a la carne, la Argentina se vería obligada a impulsar con mayor intensidad la sustitución

²² Felix Weil, *Argentine Riddle*, Nueva York, 1944, pp. 175-194.

de importaciones, afirmando que “a nadie se le oculta que cuando comienzan a moverse las ruedas de la industria, y andan bien, ya no se paran”.²³ Como dijimos, la idea de la industria como “rueda menor” de la economía ya estaba presente entonces.

Claro que esto no implicó que se formulara una política industrial. Como durante los años 20, las propuestas de los círculos industrialistas a favor de la creación de un ministerio de industria, una mayor elevación de tarifas aduaneras y la creación de mecanismos para el crédito industrial no fueron retomadas por el gobierno, que prefirió moderar sus políticas de acuerdo a la coyuntura. Por lo tanto, el otorgamiento de beneficios y concesiones a ciertas industrias y empresas dependió de la compleja trama de intereses contrapuestos entre los importadores, los industriales, el capital nacional y extranjero, los exportadores y los representantes de las potencias extranjeras. El juego de presiones entre estos actores podía conducir al gobierno a alentar o desestimular la producción industrial. En este plano, todavía conocemos muy poco sobre las medidas específicas tomadas a favor de diferentes actividades. En ocasiones, la aplicación de incentivos dependía de la decisión del Ministerio de Hacienda, como por ejemplo cuando en 1934 Pinedo concedió un tratamiento cambiario favorable para la introducción de insumos básicos para la producción de rayón, lo que fue seguido de la radicación de Rhodiasetta (1935) y Ducilo (1937).²⁴ En otros casos, los sectores involucrados lograron que el Congreso otorgara estímulos adicionales, como en 1937, cuando la Ley de Presupuesto incluyó la liberación de derechos para la introducción de equipos destinados a las hilanderías o de insumos para diversas industrias químicas, y la devolución de derechos

²³ “La defensa de la economía nacional”, *Anales de la Unión Industrial Argentina*, n.º 785, mayo de 1934, pp. 17-21.

²⁴ Ministerio de Hacienda, *Tarifa de Avalúos y arancel de importación*, Buenos Aires, 1939, pp. 528-529.

(*draw back*) para industrias exportadoras, como la de las conservas, las plantas ensambladoras de automóviles y de maquinaria agrícola, y las fábricas de neumáticos.²⁵ Pero si el impulso a sectores y empresas dependía de la capacidad de presión de esos intereses, los gobiernos de la Concordancia no alentaron una política ordenada. Incluso cuando la recesión de 1938 amenazó con la paralización de algunas ramas, y el gobierno de Ortiz propuso una ley *antidumping* y otra *draw back* para industrias exportadoras, el Parlamento sencillamente postergó su tratamiento.²⁶

Cambios y permanencias en el sector manufacturero durante los años 30

Inicialmente, entre 1929 y 1931, la industria local sufrió una breve recesión provocada por la caída de la demanda agregada. Pero al parecer, a partir de 1933, el sector manufacturero inició una etapa de crecimiento, empujando la tasa de incremento del PBI. Este proceso de liderazgo industrial continuaría en las siguientes cuatro décadas, hasta mediados de los años 60. No contamos con estadísticas sectoriales para el primer lustro de los años 30, pero un informe del Departamento de Comercio norteamericano señaló una acelerada reactivación de la industria.²⁷ En ese estudio se afirmaba que, si bien la industria en Argentina tenía, en términos de ocupación obrera y participación en el PBI, un peso menor que en Brasil, por el valor de la producción era el sector manufacturero más importante de

²⁵ “Al sancionarse la ley de Presupuesto se han resuelto favorablemente algunas gestiones de la UIA”, *Revista de la Unión Industrial Argentina*, n.º 820, abril de 1937, p. 17.

²⁶ “Continúa la indiferencia legislativa por la industria argentina”, *Revista de la Unión Industrial Argentina*, n.º 850, octubre de 1939, p. 3; “Esperanzas Desvanecidas”, *Argentina Fabril*, n.º 874, octubre de 1941, p. 3.

²⁷ Las nuevas estimaciones de Cortés Conde (1997, p. 207) indican una tasa de crecimiento del 8 % para el periodo 1930-1935, pero no es consistente con el impacto de la crisis sobre el ingreso nacional, ni con otras estimaciones disponibles como las de CEPAL (1959).

América Latina.²⁸ En cambio, un estudio del Departamento de Comercio Exterior británico ofreció un análisis más matizado que mostraba que, si bien industrias como la textil estaban progresando rápidamente, otras industrias tradicionales, como las bodegas y los ingenios azucareros, y las ramas muy dependientes de insumos importados, como las plantas metalúrgicas, estaban sufriendo una severa crisis.²⁹

Los datos disponibles a nivel de las ramas confirman que, durante la primera mitad de los años 30, la respuesta de la industria al nuevo entorno macroeconómico distó de ser homogénea. Entre las industrias que respondieron positivamente, se encontraron la elaboración de aceites comestibles, la fabricación de cemento, la producción de textiles de algodón y rayón, la producción de papel, entre otras. La primera de ellas conoció un periodo de fuerte incremento a partir de 1929. La elaboración de aceites comestibles ascendió de 26 mil toneladas en 1929 a más de 42 mil en 1933. Se trató fundamentalmente de la producción de aceites de algodón y nabo, que entonces se empleaban para “cortar” el aceite de oliva que se consumía predominantemente en el mercado argentino. Algunas estimaciones indican que la sustitución de importaciones ascendió solo en ese periodo de un 25-30 % a casi el 50 % del total consumido en el país. Sea como fuere, una publicación económica destacaba que se observaba un “aumento progresivo de la producción nacional”.³⁰

En el caso de la industria cementera, la sustitución se vio muy estimulada por el incremento de aranceles de importación de 1931, la caída del precio internacional del cemento y el mantenimiento del aforo sobre el que se

²⁸ United States of America, Department of Commerce, *Manufacturing Developments in Argentina*, Washington, 1934, pp. 2-3.

²⁹ Department of Overseas Trade, *Economic Conditions in the Argentine Republic. March, 1935*, His Majesty's Stationery Office, London, 1935, p. 141.

³⁰ *El Cronista Comercial*, 1 de noviembre de 1934, p. 163. Sobre las alternativas y proyectos de producción de aceite de oliva en Mendoza, véase Rodríguez (2019).

calculaban los derechos, todo lo cual implicó una protección efectiva del 100 % para 1935. Entre 1929 y 1935, el número de plantas ascendió de 3 a 6 y la capacidad de elaboración se duplicó. El grado de sustitución de importaciones ascendió desde el 44 % al 96 %.³¹ A diferencia de otras ramas, la expansión fue liderada por firmas nacionales que, sin embargo, eran muy dependientes de la importación de equipos.

Analizaremos el caso textil más abajo, pero digamos que la industria papelera también respondió positivamente. Solo entre 1929 y 1933, se produjo un intenso crecimiento: el número de plantas ascendió de 9 a 19, la inversión creció un 50 %, y la producción, un 15 %. En este sector, el cambio de los precios relativos alentó un incremento de la capacidad productiva y de la elaboración, pero no fue suficiente para un avance en la integración vertical. La industria continuó fabricando los mismos papeles que en la década de 1920, sobre la base de trapos y pasta de madera. La sustitución de importaciones ascendió del 22 % (1931) al 26 % (1935). Solo más adelante se avanzaría en emprendimientos para la elaboración de celulosa (Badoza y Belini, 2013).

En contraste con estos comportamientos positivos, sabemos que las agroindustrias del azúcar y del vino padecieron una aguda crisis en la primera mitad de la década de 1930 que se prolongó hasta los años 40. Se trataba de actividades que sufrían las consecuencias de la sobreproducción. La caída de los ingresos durante la crisis agravó las dificultades para la colocación de esos productos (Olguín, 2012; Mateu, 2016). Actividades industriales derivadas también padecieron una profunda recesión, como, por ejemplo, la elaboración de minerales, la producción química y la actividad de los talleres metalúrgicos (Moyano, 2013; Bernasconi y Fandos, 2015). Estas producciones no lograron crecer ni

³¹ Cálculos propios basados en Asociación de Fabricantes de Cemento Portland, *Anuario* (1946).

mucho menos modificar el tradicional predominio de las agroindustrias en el interior del país (Kindgard, 2012).

En conjunto, parece claro que, entre 1929 y 1935, la industria distó de tener un comportamiento homogéneo tanto desde el punto de vista de las ramas, como de la estructura de empresas. Tradicionalmente, esta mostraba una polarización entre las grandes plantas, que concentraban la mayor parte de los capitales, la producción y la mano de obra, y un abigarrado número de talleres de naturaleza artesanal. Por supuesto, este último segmento de firmas era más débil económicamente y padeció los efectos iniciales de la crisis con el debilitamiento de la demanda.

El periodo intercensal entre 1935 y 1939 presenció un crecimiento más intenso que la primera mitad de la década. El censo industrial de 1935 contabilizó 40 613 establecimientos activos, que empleaban unos 539 mil obreros y empleados, y eran dirigidos por 51 mil empresarios y gerentes. Para 1939, el número de plantas creció hasta los 54 mil, en tanto que el personal empleado superaba las 710 mil personas, lo que suponía incrementos del 25 % y 35 %, respectivamente. También se produjeron aumentos significativos en la potencia instalada (23 %) y el valor de la producción (un 50 % en solo cuatro años). En conjunto, el ritmo de crecimiento industrial durante los años 30 fue del orden del 3,4 %, una tasa algo menor que otras economías latinoamericanas debido a que se partía de una base industrial más importante.

Los estímulos ofrecidos por la coyuntura no alentaron un crecimiento uniforme del sector. A diferencia de lo que ocurriría durante la Segunda Guerra Mundial y los primeros años del peronismo, cuando casi todos los sectores convergerían en torno a tasas de crecimiento uniformes, durante los 30 hubo disparidades notables que deben pensarse como efectos del grado de apertura de la economía, la evolución de las importaciones y de la demanda doméstica, así como de las disponibilidades de recursos naturales y humanos para iniciar la industrialización local. Durante la

década de 1930, la sustitución de importaciones se concentró en la industria textil, que creció a un ritmo del 11 % anual, la refinación de petróleo (12,6 %) y la producción de metales (5,1 %). Otras actividades como la fabricación de neumáticos, pequeños electrodomésticos y motores eléctricos se iniciaron entonces. En cambio, la rama de alimentación y bebidas creció a un ritmo algo menor que el conjunto del sector manufacturero (2,1 %), y otras actividades industriales debieron soportar una década de recesión, como las artes gráficas (-2,2 %), madera (-2 %), y materiales de construcción (-2,5 %).³²

El avance industrial contrasta con cambios apenas sensibles en la estructura sectorial entre 1935 y 1939 (véase cuadro 1). En el primer año, los resultados del primer censo industrial realizado muestran los rasgos de una industria similar a la década de 1910, con el predominio de la elaboración de productos derivados del sector primario. Para 1935, la rama de alimentación, bebidas y tabaco representaba el 32 % del valor agregado del sector. En segundo lugar, se ubicaba la rama textil y la confección, con el 15,6 % del valor agregado total. Por detrás de estas ramas se ubicaban imprenta y publicaciones (9,2 %), y el grupo metalmecánico (metales y vehículos y maquinarias), que aportaban en conjunto un 18,9 % del valor agregado. En este sector, tenían una gravitación importante actividades muy heterogéneas, como los talleres ferroviarios, las ensambladoras de automóviles norteamericanas y los pequeños talleres fabricantes de repuestos.

³² Las estimaciones pertenecen al Consejo Nacional de Desarrollo (CONADE) y fueron tomadas de Díaz Alejandro (1975).

Cuadro 1. Participación de las ramas industriales en el valor agregado y el personal ocupado según los censos de 1935, 1939 y 1946. En porcentajes

Ramas	1935		1939		1946	
	Valor agregado	Personal	Valor agregado	Personal	Valor agregado	Personal
Alimentos, bebidas y tabaco	31,8	26,6	26,0	23,5	27,4	23
Textiles y confección	15,6	17,3	16,2	17,7	21,1	18
Madera	5,1	7,3	5,5	7,6	6	10,3
Papel y cartón	1,1	1,5	1,3	1,8	1,8	1,7
Imprenta y publicaciones	9,2	5,8	8,7	4,5	3,9	4,2
Productos químicos	3,5	3,2	3,8	3,3	7,6	4,7
Derivados de petróleo	2	0,9	2,0	0,8	2,4	0,5
Caucho	0,8	0,6	1,0	1,2	0,9	0,7
Cuero	3	4,1	3,5	3,8	4,5	4,9
Piedras, vidrios y cerámica	3	4,2	4,0	4,8	4,6	6,4
Metales	7,8	9,2	8,7	9,6	8,3	9,9
Vehículos y maquinarias	11,1	11,2	12,8	12,0	7,3	10,3
Maquinarias y aparatos eléctricos	-	-	-	-	1,6	1,9
Varios	5,5	8	6,6	9,5	2,5	3,7
Total	100	100	100	100,0	100	100

Fuente: elaboración propia sobre la base de *Censo Industrial* de 1935 y de 1946, *Estadística Industrial* de 1939.

Para 1939 se observaba una disminución de la importancia de la ramaaAlimentación, bebidas y tabaco, y un avance modesto de la industria textil. En cambio, apenas se perciben transformaciones en el nivel de las ramas. Las transformaciones son más notables en 1946, pero hay que

tener en cuenta los efectos de la Segunda Guerra Mundial, que estimuló algunas ramas, particularmente las que usaban insumos locales.

Cuadro 2. Las 15 primeras industrias por producción y personal empleado en 1935 y 1939. En millones de m\$

Industrias	1935		Industrias	1939	
	Producción	Personal		Producción	Personal
Frigoríficos	420,7	23.200	Frigoríficos	525,5	31.071
Molinos harineros	144,7	5.402	Refinerías de petróleo	171,1	4.142
Panificación	130,8	23.854	Molinos harineros	170,2	6.674
Refinerías de petróleo	116,6	3.861	Hilados y tejidos de lana y algodón	165,5	38.542
Hilados y tejidos de lana y algodón	109,6	24.356	Panificación	162,7	27.500
Lácteos elaborados	80,2	5.494	Lácteos elaborados	137,9	7.107
Diarios, periódicos y revistas	78,8	6.642	Armado de automóviles	107,1	4.885
Talleres de ferrocarriles	69,4	18.454	Diarios, periódicos y revistas	100,5	6.209
Imprentas	59,6	13.088	Talleres de ferrocarriles	97,2	22.304
Armado de automóviles	55,6	3.377	Imprentas	87,7	17.229
Tabaco y cigarrillos	49,6	9.074	Fundición de hierro y acero	77,9	13.871

Calzado de cuero	48,9	11.809	Ropa masculina en sastrerías	74,8	8.942
Fundición de hierro y acero	48,8	9.842	Calzado de cuero	70,5	14.470
Ropa masculina en sastrerías	48,1	6.126	Tabaco y cigarrillos	68,2	9.072
Tejidos y artículos de punto	34,2	8.754	Vinos	59,3	6.171

Fuente: elaboración propia sobre la base de *Estadística Industrial* de 1939, Buenos Aires, 1942.

Un análisis de las 15 principales industrias por el valor de la producción y el personal ocupado muestra los cambios y continuidades en el sector. Se destaca la perdurable importancia de las actividades tradicionales de exportación y elaboración de materias primas pampeanas para el consumo interno, como los frigoríficos, molinos harineros, la industria láctea y las panaderías. Pero también el avance de nuevas actividades productivas, como las hilanderías y tejedurías de algodón y lana, así como la refinación de petróleo. Las primeras pasaron de una posición muy marginal en 1914 al quinto puesto del *ranking* en 1935 y el cuarto en 1939. Además, la textil ya era, a mediados de la década de 1930, la principal industria por la mano de obra empleada.³³

Por otro lado, en las industrias siderometalúrgicas continuaban siendo importantes actividades ya consolidadas como los talleres de reparación ferroviaria, las ensambladoras automotrices y las fábricas de repuestos. En cambio, no se observan

³³ En realidad, las estadísticas de obreros ocupados en la Ciudad de Buenos Aires durante los años 20 muestran que ya a finales de esa década eran la principal fuente de trabajo industrial, con 13 759 empleados, seguida de cerca por la confección, con 11 190. Department of Commerce, *Textile Market of Argentina*, Washington, 1932, p. 36.

cambios en la importancia de otras industrias productoras de insumos básicos, como la elaboración de acero o de productos químicos, tradicionalmente importados desde los Estados Unidos, Gran Bretaña o Alemania.

Cuadro 3. Plantas, personal y producción industrial en 1939 según año de fundación

Año de fundación	Plantas		Personal		Producción en miles de m\$	
Hasta 1850	18	0	1.469	0,2	14.362	0,3
1851-1870	153	0,3	11.826	1,7	84.574	1,6
1871-1890	1.226	2,3	55.577	8,1	403.469	7,9
1891-1900	1.642	3,0	53.777	7,8	483.842	9,4
1901-1910	3.786	7,0	79.985	11,6	593.122	11,6
1911-1920	7.813	14,5	121.612	17,7	1.000.078	21,3
1921-1925	6.964	12,9	76.045	11,0	603.122	11,8
1926-1930	10.407	19,3	87.838	12,8	590.007	11,5
1931-1935	12.253	22,7	105.833	15,4	604.858	11,8
1936-1939	6.972	12,9	47.690	6,9	300.856	5,9
Indeterminado	2.693	5,0	47.056	6,8	359.017	7,0
Total	53.927	100	688.708	100	5.127.307	100

Fuente: elaboración propia sobre la base de *Estadística Industrial* de 1939, Buenos Aires, 1942.

El cuadro 3 permite observar desde otra dimensión los cambios producidos en el sector manufacturero durante los años 30. A finales de la década, las plantas instaladas antes de 1930 continuaban teniendo un peso importante en el empleo y la producción. Las fábricas instaladas en la década de 1910 representaban el 18 % del personal y el 21 % del valor de la pro-

ducción. Más importante aún, como ha sido señalado por Villanueva (1972), la década de 1920 parece haber sido un momento de avance importante: las plantas entonces instaladas (el 32 % de las existentes en 1939) ocupaban el 24 % del personal y elaboraban productos por el 23,3 % del total en 1939. Si bien las plantas fundadas luego de 1930 eran más numerosas (36 % del total), ocupaban el 22,3 % del personal y solo aportaban 17,7 %. Estos datos sugieren, por un lado, un crecimiento gradual del sector al menos desde la década de 1920 antes que un despegue como resultado de la crisis. Por el otro, muestran que las plantas instaladas antes de 1930 fueron las que aprovecharon en mayor medida la nueva coyuntura, liderando el crecimiento de la producción y del empleo sectorial.

Las industrias líderes: el caso del textil

La industria textil constituye un sector clave dado su papel en la ISI de los años 30 y 40 y su importancia en el comercio anglo-argentino. El crecimiento industrial en los años 30 fue liderado por la rama textil con tasas de incremento anual que triplicaron (10,8 %) las del conjunto del sector manufacturero (3,4 %). A principios de la década, la industria mostraba una diversificación importante de sus especialidades y, al mismo tiempo, cierto retraso en la subrama algodonera (Belini, 2008 y 2010a). De ello da cuenta que, aún en 1933, los capitales invertidos en la rama se distribuían principalmente en la subrama lanera (33 %), la producción de tejidos de punto (28 %), la subrama algodonera (22 %), las tejedurías de rayón (8 %) y otras actividades.³⁴ De las subramas textiles, la algodonera fue la que encabezó la sustitución de importaciones. Se trataba del rubro de mayor consumo interno y aquel donde las importaciones ocupaban un lugar muy destacado en la oferta global. El cambio en los precios

³⁴ Confederación Argentina de Industrias Textiles, *La Industria Textil Argentina. Obra documental, histórica, gráfica y documentada*, Buenos Aires, 1934, p. 18.

relativos provocado por la devaluación monetaria, y el incremento de los aranceles alentaron la inversión (Petrecolla, 1968). Las grandes empresas tomaron la delantera y aprovecharon el momento inicial para ocupar su capacidad productiva y luego realizar inversiones en plantas propias o en empresas asociadas. Esto sucedió, por ejemplo, con la Fábrica Argentina de Alpargatas (Gutiérrez y Korol, 1988) y también con el Grupo Fabril Financiera (Belini, 2010; Badoza y Belini, 2016)

Entre 1930 y 1939, el número de hilanderías ascendió de 5 a 22, y la capacidad instalada pasó de 50 mil a 330 mil husos. La participación de la producción nacional en el consumo doméstico pasó de 25 % en 1930 a un 90 % hacia 1939. Por su parte, la producción de tejidos de algodón también conoció un periodo de expansión. El número de tejedurías a lanzadera pasó de solo 34 en 1935 a unos 64. En conjunto, la sustitución de importaciones de tejidos ascendió desde un 32 % del consumo doméstico en 1935 hasta un 57 % en 1939.

**Cuadro 4. Importaciones de textiles de algodón según procedencia.
Ton y porcentajes**

	1928	1929	1930	1931	1932	1933	1934	1935	1936	1937
Total	50.004	49.650	40.619	31.710	32.845	39.475	38.879	40.961	32.703	39.304
Reino Unido	30,3	29,9	31,4	31,9	35,5	39,1	47,4	40,7	42,7	25,3
Italia	28	30,4	31,5	31,9	34	30,6	22,3	15,7	14,1	23,2
EEUU	18,6	16,8	13,9	14,5	13,1	6,8	1,3	0,4	0,2	0,5
Bélgica	10,1	8,7	6,1	6,2	4,8	4,9	8	8,4	8,7	7,7
Japón	3,5	3,3	4,3	3,6	5,3	9,6	13,1	26,5	26	26,6
Otros	9,5	10,9	12,8	12	7,2	9	8,1	8,3	8,2	16,6

Fuente: elaboración propia sobre la base de *Revista de Economía Argentina*, n.º 243, septiembre de 1938, p. 254.

A pesar de estas cifras, que muestran un avance de la sustitución de importaciones, la industria debió competir con las importaciones durante la década de 1930. En efecto, si bien la crisis provocó una reducción de las compras, hubo fluctuaciones importantes y cambios en el origen. La devaluación, el control de cambios y los acuerdos bilaterales reforzaron las importaciones desde Gran Bretaña en detrimento de las provenientes de los Estados Unidos. Otras naciones también lograron competir ventajosamente en el mercado argentino y ayudaron a desplazar las importaciones norteamericanas e incluso a competir con los productos británicos. Este fue el caso de artículos de algodón japoneses, que, aunque se introducían al tipo de cambio libre, eran entre un 15 % y un 30 % más baratos. Algo similar ocurrió con los textiles italianos.³⁵

El importante flujo de importaciones de artículos de algodón abre el interrogante sobre el impacto indirecto de las medidas frente a la Gran Depresión. Ni la devaluación ni el incremento de aranceles bastaron para acelerar más la sustitución. Si bien los textiles norteamericanos desaparecieron del mercado, la industria británica logró reforzar su posición. Como se observa en el cuadro 5, la Argentina y Australia fueron los únicos mercados importantes que mantuvieron sus compras en Lancashire durante los años 30, momento en que la industria británica perdía posiciones incluso en sus colonias.³⁶ Este dato y el más intenso ritmo de crecimiento y de sustitución de importaciones que se produjo en los años de la Guerra, cuando la oferta británica declinó, permiten pensar que una mayor protección aduanera hubiera acelerado el ritmo de expansión en los años 30. Aun así, el crecimiento fue acelerado y no parece que el Pacto Roca-Runciman obstaculizara su desenvolvimiento.

³⁵ Department of Overseas Trade, *Economic Conditions in the Argentine Republic. March, 1935*, His Majesty's Stationery Office, Londres, 1935, p. 88.

³⁶ Lewis Lorwin, *The World Textile Conference*, World Affairs Book, Nueva York, 1937, pp. 22-27.

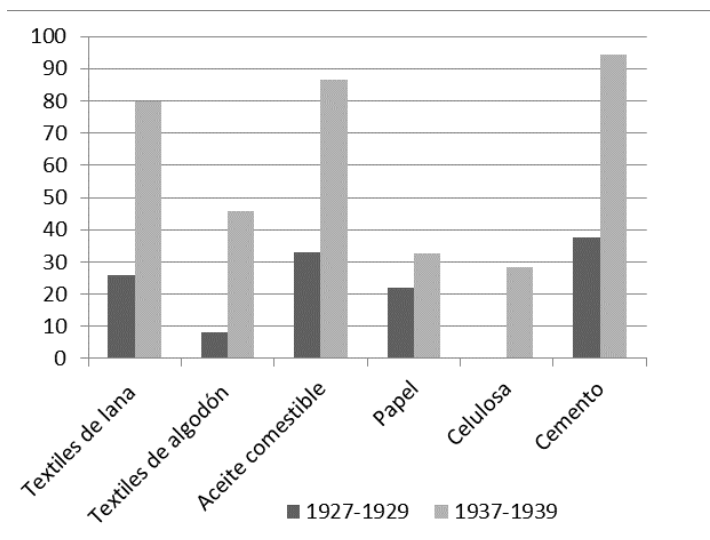
**Cuadro 5. Destino de las exportaciones de hilados y tejidos del Lancashire.
Libras corrientes y porcentajes**

	1909-1913		1934-1938	
	Miles de libras	%	Miles de libras	%
India	28.881	33,8	6.958	13,7
China	7.184	8,4	292	0,6
Alemania	6.377	7,5	3.137	6,2
Turquía	5.111	6,0	308	0,6
Egipto	3.531	4,1	854	1,7
Australia	3.415	4,0	4.165	8,2
Indias Holandesas	3.064	3,6	684	1,4
Argentina	3.009	3,5	3.617	7,1
Holanda	2.887	3,4	1.053	2,1
Estados Unidos	2.506	2,9	807	1,6
Otros	19.406	22,7	28.730	56,8
Total	85.371	100	50.605	100

Fuente: Carlos Moyano Llerena, "El mercado del Lancashire en la República Argentina", *Boletín de la Junta Nacional del Algodón*, n.º 52, agosto de 1939, pp. 501-504.

Una estimación del grado de sustitución de importaciones de los sectores más dinámicos muestra que las subramas textiles fueron algunas de las que más lograron avanzar en la sustitución de importaciones, superadas por industrias que se basaban en el aprovechamiento de materias primas locales, como la elaboración de aceites comestibles, o bien por industrias que contaban con ventajas de localización, como la cementera.

Gráfico 2. Grado de sustitución de importaciones en sectores seleccionados. En porcentajes del consumo aparente total



Fuente: elaboración propia sobre la base de *Anuario Geográfico Argentino*, *Anuario de Comercio Exterior Argentino*, Belini (2010 y 2017), Badoza y Belini (2013).

En suma, durante la década de 1930, la rama textil se convirtió en la principal industria del país si consideramos la heterogeneidad productiva y tecnológica de las producciones que tradicionalmente se incluyen bajo la rama de alimentos y bebidas. La industria textil también desempeñó un papel importante en la creación de trabajo. El empleo directo generado por la rama ascendió desde 52 576 obreros y empleados en 1935 hasta 69 075 en 1939.

El desarrollo textil continuaría después de 1939, multiplicándose el número de establecimientos y el personal empleado (para 1946 alcanzaba 127 mil obreros y empleados, un incremento del 84 % en 7 años), pero sin dudas el crecimiento previo a 1939 fue fundamental para el desarro-

llo del tejido industrial, la diversificación de la producción y el aprovechamiento de las oportunidades abiertas por la Segunda Guerra Mundial. Entonces, la caída de las importaciones fue tan aguda y generalizada que la industria textil logró conquistar mercados externos, fundamentalmente en Sudamérica, con excepción de Brasil (Belini, 2012).

Consideraciones finales

En este trabajo hemos presentado un análisis del impacto de la crisis internacional de 1929 sobre la industria argentina. La crisis mundial continúa siendo vista como un momento decisivo en la historia económica e industrial del país. Si bien el impacto negativo en la economía argentina parece haber sido menor que en los Estados Unidos y las economías industrializadas de Europa Occidental, los analistas han coincidido en que hacia 1933-1934 se inició un periodo de recuperación. O'Connell puso el acento en el aliento que significó la recuperación coyuntural de los precios de los cereales, mientras que otros autores han sostenido que la reactivación se debió también a la aplicación de políticas comerciales y cambiarias, que incluso impulsaron la ISI.

Sostenemos que, aun cuando las políticas económicas tomaron en cuenta el papel de la industria en la reactivación y la generación del empleo, no tuvieron como eje la industrialización. Las ideas y propuestas a favor de una industrialización más radical estaban fuera del horizonte de ideas no solo de las elites económicas, sino también de los hacedores de las políticas económicas. Los gobiernos conservadores de la década de 1930 no definieron una política industrial ni impusieron nuevos instrumentos de aliento a la inversión sectorial. Aunque el cambio en los precios relativos derivado de la devaluación y la elevación de los aranceles alentaron el crecimiento sectorial, no se produjeron

cambios significativos en la estructura sectorial, más allá del crecimiento de la rama textil.

Como hemos mostrado, hubo avances en la sustitución de importaciones, pero la estructura industrial hacia 1935 mostraba las mismas características que en el periodo previo a 1929, con el predominio de las ramas e industrias tradicionales de exportación y las orientadas al mercado doméstico. La principal novedad estuvo dada por el avance de la rama textil, un sector rezagado en la industria local, aun en comparación con Brasil y México. Ese cambio no fue insignificante ya que, contrariamente a lo sugerido por O'Connell, se produjo un crecimiento acelerado durante los años 30. Es cierto que la industria siguió compitiendo con las importaciones. Además, en cierta medida, las políticas económicas favorecieron el desplazamiento de las importaciones provenientes de Estados Unidos y la recuperación de la presencia británica. Pero también aparecieron otros competidores importantes, como Italia (para los textiles de algodón y seda) y Japón (para los textiles de algodón).

El limitado impacto de la Gran Depresión en la economía argentina inhibió la búsqueda para nuevas fórmulas de la política económica e industrial por parte de las elites dirigentes. Los grupos gobernantes procuraron responder más a los problemas de la coyuntura antes que promover cambios estructurales, que, por otra parte, no parecían imprescindibles si consideramos la relativamente temprana recuperación económica y el incremento del empleo industrial. De esta manera, los progresos en la sustitución de importaciones y la diversificación industrial se pueden considerar en gran medida como una evolución natural del sector manufacturero argentino de los años 20.

El trabajo nos permite aseverar que, durante el primer lustro de los años 30, el comportamiento del sector industrial distó de ser homogéneo. El cambio de los precios relativos impulsó la sustitución de importaciones en un grupo de ramas e industrias como la textil, papelera, cementera y algunas alimenticias como la elaboración de

aceites comestibles. Pero otras ramas como la siderúrgica y las metalúrgicas padecieron el incremento de los costos derivado de la devaluación monetaria y la fuerte dependencia de insumos básicos importados, imposibles de sustituir fácilmente. Otras actividades industriales, como las industrias regionales, se vieron también muy perjudicadas por la contracción del ingreso y la sobreproducción.

En cambio, en la segunda mitad de la década de 1930, la mejora de la situación externa y un mejor entorno macroeconómico alentaron un crecimiento más intenso de la industria. La evidencia empírica con que contamos respalda la idea de un importante crecimiento del sector manufacturero y de la sustitución de importaciones, algo que el artículo de O'Connell cuestionaba al ubicar el auge de la ISI—incluso en la rama textil— en la primera mitad de la década de 1940. El fuerte proceso de industrialización permitió que la industria superara ya en 1943 al sector primario en el aporte al PBI. De todas formas, la información censal y los casos de ramas e industrias que abordamos muestran que estas condiciones alentaron cambios apreciables en la estructura del sector.

Consideramos que, para avanzar en el conocimiento de los procesos económicos, es imprescindible reducir la escala de análisis, abandonando el nivel de agregación censal. Estudios sobre las industrias regionales y otras actividades específicas pueden ofrecer nueva evidencia empírica que permita reconocer los factores que condicionaron el desenvolvimiento industrial durante los 30. Estudios de historia empresarial también serían de gran interés para observar, entre otros temas, cómo se comportaron los empresarios y las firmas frente a la nueva coyuntura, el origen de los capitales invertidos en el sector, las estrategias financieras y productivas en un contexto marcado por la ausencia de cambios apreciables en el nivel de las políticas hacia la industria, la evolución de la rentabilidad.

Anexo

Exportaciones e importaciones como porcentaje del PBI

Años	Importaciones/PBI	Exportaciones/PBI
1925-1929	20,6	22,6
1930-1934	16,5	13,6
1935-1939	16,6	13,2

Fuente: Carmen Llorens de Azar, *Argentina. Evolución económica, 1915-1976*, Fundación Banco de Boston, Buenos Aires, 1977.

Términos del intercambio en la Argentina, 1930-1939. 1929: 100

	Valor unitario de las exportaciones	Valor unitario de las importaciones	Términos del intercambio
1930	82,2	84,9	96,2
1931	49,6	68,5	72,4
1932	41,7	55,5	75,1
1933	37,1	52,2	71,1
1934	36,0	41,3	87,1
1935	36,0	41,3	87,1
1936	42,8	40,2	106,4
1937	51,8	42,4	122,0
1938	46,2	41,3	111,8
1939	38,3	39,1	97,9

Fuente: Carlos Díaz Alejandro, "Tipo de cambio y términos de intercambio en la República Argentina", CEMA, *Documento de Trabajo*, n.º 22, 1981.

Tipo de cambio real, M\$ por U\$s y libras esterlinas, 1928-1939

	Pesos por U\$s	Pesos por Libras Esterlinas
1928	2,380	11,72
1929	2,391	11,61
1930	2,643	12,8
1931	3,526	16,58
1932	3,969	15,94
1933	2,775	13,52
1934	3,494	19,97
1935	3,412	18,7
1936	3,107	17,3
1937	2,956	16,12
1938	3,076	17,29
1939	3,375	18

Fuente: Carlos Díaz Alejandro "Tipo de cambio y términos de intercambio en la República Argentina", CEMA, *Documento de Trabajo*, n.º 22, 1981.

PBI per cápita en Argentina, Brasil, México y Chile, 1928-1946

Años	Argentina	Brasil	México	Chile	Colombia	Uruguay
1928	4291	936	1609	3519	1490	3247
1929	4367	919	1521	3563	1505	3217
1930	4080	847	1401	3059	1474	3733
1931	3712	812	1423	2449	1448	3035
1932	3522	823	1186	1851	1511	2792
1933	3621	870	1299	2270	1577	2580
1934	3845	923	1365	2678	1526	2944
1935	3950	930	1442	2830	1677	3005
1936	3912	998	1533	2876	1744	3005
1937	4125	1010	1557	3189	1751	3096
1938	4072	1031	1555	3181	1843	3308
1939	4148	1021	1612	3203	1905	3339
1940	4161	1010	1606	3248	1895	3126
1941	4304	1056	1718	3194	1877	3278
1942	4284	994	1767	3238	1832	3035
1943	4182	1106	1784	3268	1792	2944
1944	4579	1120	1881	3268	1863	3339
1945	4356	1124	1888	3484	1899	3399
1946	4665	1213	1960	3713	2017	3703

Fuente: Maddison Project Database, version 2018; 1990\$ benchmark. Bolt, Jutta, Robert Inklaar, Herman de Jong y Jan Luiten van Zanden (2018), "Rebasing 'Maddison': new income comparisons and the shape of long-run economic development", *Maddison Project Working Paper*, n.º 10, disponible en bit.ly/3sbqVLIn.

Referencias bibliográficas

- Aiolfi, Marco, Catão, Luis y Timmermann, Alan, 2006, "Common Factors in Latin American's Business Cycles", IMF, *Working Paper*, n.º 49.
- Alhadeff, Peter, 1986, "The Economic Formulae of the 1930s: a Reassessment", en Guido Di Tella y D. C. M. Platt (Ed), *The Political Economy of Argentina, 1880-1946*, St. Martin Press, Nueva York, pp. 95-119.
- Albrieu, Ramiro y Fanelli, José María, 2001, "¿Stop and go o go-and-fail? Sobre aceleraciones, crisis e instituciones en la Argentina", *Desarrollo Económico*, Vol. 40, n.º 160, enero-marzo, pp. 235-268.
- Baer, Werner, 1965, *Industrialization and economic development in Brazil*, Homewood, Illinois.
- Badoza, Silvia y Belini, Claudio, 2013, "Origen, desarrollo y límites estructurales de la industria del papel en la Argentina, 1880-1940", *Revista de Historia Industrial. Economía y Empresa*, Universitat de Barcelona, n.º 53, pp. 107-139.
- Badoza, Silvia y Belini, Claudio, 2016, "Expansión y diversificación de la Compañía General Fabril Financiera durante la Industrialización por Sustitución de Importaciones en Argentina, 1929-1958", *América Latina en la Historia Económica*, Vol. 23, n.º 1, pp. 7-40.
- Basu, Susanto y Taylor, Alan, 1999, "Business Cycles in International Historical Perspective", *Journal of Economics Perspectives*, Vol. 13, n.º 2, pp. 45-68.
- Belini, Claudio, 2008, "Una época de cambios. La industria textil entre dos crisis, 1914-1933", *Estudios Iberoamericanos*, Vol. 34, n.º 2, pp. 31-48.
- Belini, Claudio, 2010a, "La Compañía General de Fósforos y los orígenes de la industria hilandera de algodón en la Argentina, 1920-1935", *América Latina en la historia económica*, julio-diciembre, pp. 91-123.
- Belini, Claudio, 2010b, "El lento desenvolvimiento de la industria textil lanera y la sustitución de importaciones

- durante la entreguerra, 1914–1939”, *Investigaciones y Ensayos*, n.º 59, Academia Nacional de la Historia, pp. 111–142.
- Belini, Claudio, 2012, “Industrial Exports and Peronist Economic Policies in Postwar Argentina”, *Journal of Latin American Studies*, Vol. 44, pp. 285–317.
- Belini, Claudio y Juan Carlos Korol, 2012, *Historia económica de la Argentina en el siglo XX*, Buenos Aires, Siglo XXI Editores.
- Belini, Claudio, 2015, “La Primera Guerra Mundial y su impacto en la industria argentina”, *V Jornadas de Historia de la Industria*, Facultad de Ciencias Económicas, UBA.
- Belini, Claudio, 2017, *Historia de la Industria en la Argentina*, Buenos Aires, Sudamericana.
- Bernasconi, Mariana y Fandos, Cecilia, 2015, “Industria en el ‘país abanico’. Leyes de promoción industrial en Jujuy en la primera mitad del siglo XX”, *Gestión & Desarrollo*, n.º 12, pp. 95–111.
- Bulmer-Thomas, Victor, 1994, *The Economic History of Latin America since Independence*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Campos, Martín, 2005, “El cierre de la Caja de Conversión: una decisión de política económica”, *Desarrollo Económico*, n.º 176, enero-marzo, pp. 537–556.
- Cardoso, Fernando H. y Faletto, Enzo, 1969, *Dependencia y desarrollo en América Latina*, México, Siglo XXI Editores.
- Catalán, Jordi, 2014, “From the Great Depression to Euro Crisis: 1929–2013, a Global Approach”, *Revista de Historia Industrial*, n.º 56, pp. 15–45.
- CEPAL, 1959, *El desarrollo económico de la Argentina*, México, Naciones Unidas.
- CEPAL, 1965, *El proceso de industrialización en América Latina*, México, Naciones Unidas.
- CEPAL, 2008, *Estudio económico de América Latina. 2007. Política económica y volatilidad*, Nueva York.
- Cortés Conde, Roberto, 1994, “Estimaciones del Producto Bruto Interno de Argentina, 1875–1935”, Departamen-

- to de Economía y Matemáticas, *Documento de Trabajo*, n.º 3, Universidad de San Andrés.
- Cortés Conde, Roberto, 1997, *La economía argentina en el largo plazo (siglos XIX y XX)*, Buenos Aires, Sudamericana.
- Cortés Conde, Roberto, 2006, *La economía política de la Argentina en el siglo XX*, Buenos Aires, Edhasa.
- Cramer, Gisela, 2002, "Pre-peronist Argentina and the Origins of IAPI", *Iberoamericana*, Vol. 2, n.º 5, pp. 55-77.
- Dean, Warren, 1971, *A Industrialização de São Paulo*, São Paulo, Difel.
- Della Paolera, Gerardo y Taylor, Alan, 1999, "Economic Recovery from the Argentine Great Depression: Institutions, Expectations and the Change of Macroeconomic Regime", *The Journal of Macroeconomic History*, Vol. 59, n.º 3, pp. 567-599.
- Díaz Alejandro, Carlos, 1975, *Ensayos sobre la historia económica argentina*, Buenos Aires, Amorrortu.
- Díaz Alejandro, Carlos, 1981, "Tipo de cambio y términos de intercambio en la República Argentina", Centro de Estudios Macroeconómicos de la Argentina, *Documento de Trabajo*, n.º 22.
- Díaz Alejandro, Carlos, 1988, "América Latina en los años treinta", en Thorp, Rosemary (comp.), *América Latina en los años treinta. El papel de la periferia en la crisis mundial*, México.
- Díaz Fuentes, Daniel, 1994, *Crisis y cambios estructurales en América Latina. Argentina, Brasil y México durante el periodo de entreguerras*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Di Tella, Guido y Zymelman, Manuel, 1967, *Las etapas del desarrollo económico argentino*, Buenos Aires, Eudeba.
- Dorfman, Adolfo, 1970, *Historia de la industria argentina*, Buenos Aires, Solar.
- Drinot, Paul y Knight, Alan (eds.), 2014, *The Great Depression in Latin America*, Duke University Press.

- Drosdoff, Daniel, 1972, *El gobierno de las vacas. Tratado Roca-Runciman, 1933-1956*, Buenos Aires, La Bastilla.
- Ferrer, Aldo, 1963, *La economía argentina. Las etapas de su desarrollo*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Ferreres, Orlando, 2005, *Dos siglos de economía argentina*, Buenos Aires, Norte y Sur.
- Fillol, Tomás, 1961, *Social Factors in Economic Development. The Argentine Case*, The M.I.T. Press, Cambridge.
- Furtado, Celso, 1962, *Formación Económica del Brasil*, México, Fondo de Cultura Económica.
- García Molina, Fernando y Mayo, Carlos (comps.), 1987, *Archivo del General Justo: la presidencia*, Buenos Aires, CEAL.
- Gerchunoff, Pablo y Machinea, José Luis, 2015, "Circulando en el laberinto: la economía política de la salida del patrón oro en la Argentina (1929-1933)", *Revista CEPAL*, n.º 117, diciembre, pp. 109-126.
- Gutiérrez, Leandro y Korol, Juan Carlos, 1988, "Historia de empresa y crecimiento industrial en la Argentina. El caso de la Fábrica Argentina de Alpargatas", *Desarrollo Económico*, Vol. 28, n.º 111, octubre diciembre, pp. 401-424.
- Haber, Stephen, 1989, *Industry and Underdevelopment: The Industrialization of Mexico, 1890-1940*, Stanford University Press, Stanford.
- Haber, Stephen, 1992, *Cómo se rezagó América Latina*, México, El Trimestre Económico.
- Jáuregui, Aníbal, 2019, "La economía y la política económica en la crisis de 1962/3", *Documentos de Trabajo del IIEP*, n.º 42.
- Katz, Jorge y Kosacoff, Bernardo, 2000, "Import-Substituting Industrialization in Argentina, 1940-1980: Its Achievements and Shortcomings", en *An Economic History of Twentieth-Century Latin America*, Nueva York, Palgrave, pp. 282-313.
- Kindgard, Adriana, 2012, "La industria jujeña entre la crisis de 1930 y los años de Perón. Realidades, actores y

- políticas públicas”, en Liliana Bergesio y Laura Golovanevsky (eds.), *Industria y sociedad. El sector manufacturero en Jujuy y Argentina*, San Salvador de Jujuy, Ediunju, pp. 169-202.
- Korol, Juan Carlos, 2000, “La economía”, en Alejandro Cattanuzzi (dir.), *Crisis económica, avance del estado e incertidumbre política. Nueva Historia Argentina*, Vol. 7, pp. 17-48.
- Korol, Juan Carlos y Tandeter, Enrique, 1999, *Historia económica de América Latina: problemas y procesos*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Lanciotti, Norma y Lluch, Andrea, 2015, “Investing in growing markets: opportunities and challenges for multinationals in Argentina, 1900–1960”, *Management & Organizational History*, Vol. 10, n.º 2, pp. 119-135.
- Llorens de Azar, Carmen, 1977, *Argentina. Evolución económica, 1915–1976*, Buenos Aires, Fundación Banco de Boston.
- Lluch, Andrea y Lanciotti, Norma, 2012, “Las empresas europeas en Argentina: condicionantes, destinos de inversión y cambios organizativos entre la Primera y la Segunda Guerra Mundial”, *Desarrollo Económico*, Vol. 52, n.º 205, abril-junio, pp. 119-146.
- Lorwin, Lewis, 1937, “The World Textile Conference”, *World Affairs Book*, Nueva York, pp. 22-27.
- Mateu, Ana María, 2016, “La vitivinicultura mendocina de entreguerras. Herencia e innovación en las crisis productivas (1914–1940)”, *RIVAR*, Vol. 3, n.º 9, pp. 75-103.
- Moyano, Daniel, 2013, “Industria azucarera y actividad metalúrgica en Tucumán, 1870-1940”, *Revista de Historia Industrial*, n.º 53, pp. 79-108.
- Moyano Llerena, Carlos, 1939, “El mercado del Lancashire en la República Argentina”, *Boletín de la Junta Nacional del Algodón*, n.º 52, agosto de 1939, pp. 501-504.
- Murmis, Miguel y Portantiero, Juan Carlos, 1969, *Estudios sobre los orígenes del peronismo*, Buenos Aires, Siglo XXI Editores.

- O'Connell, Arturo, 1984, "La Argentina en la Depresión. Los problemas de una economía abierta", en *Desarrollo Económico*, Vol. 23, n.º 92, enero-marzo, pp. 479-514.
- Olguín, Patricia, 2012, "Las entidades reguladoras del mercado vitivinícola de Mendoza (Argentina)", *Revista de Historia Industrial*, n.º 49, pp. 77-110.
- Panettieri, José, 1996, "Paro forzoso y colocación obrera en la Argentina en el marco de la crisis mundial, 1929-1934", *Cuadernos del CICHIS*, n.º 1, pp. 9-30.
- Pastore, Lorenzo Dagnino, 1944, *Geografía industrial argentina*, Buenos Aires.
- Petrecolla, Alberto, 1968, "Prices, import substitution and investment in the argentine textile industry", Ph. D., University of Columbia.
- Phelps, Dudley, 1936, *Migration of Industry to South America*, Mac. Graw-Hill, Nueva York and Londres.
- Pinto, Aníbal, 1963, *Chile. Una economía difícil*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Rodríguez, Florencia, 2019, "Industrias posibles para una economía regional vitivinícola: la elaboración de aceites en Mendoza (1932-1943)", *Travesía*, Vol. 21, n.º 1, pp. 65-94.
- Rostow, Walt, 1960, *The Stages of Economic Growth. A non Communist Manifesto*, Cambridge University Press.
- Salera, Virgil, 1941, *Exchange Control and the Argentine Market*, Columbia University Press.
- Sunkel, Osvaldo y Paz, Pedro, 1970, *El subdesarrollo latinoamericano y la teoría del subdesarrollo*, México, Siglo XXI Editores.
- Villanueva, Javier, 1972, "El origen de la industrialización argentina", *Desarrollo Económico*, Vol. 12, n.º 47, octubre-diciembre, pp. 41-478.
- Villanueva, Javier, 1975, "Economic development", en Mark Falcoff y Ronald Dolkart (Eds.), *Prologue to Peron. Argentina in Depression and War, 1930-1943*, Berkeley, University of California Press, pp. 57-82.

Weil, Félix, 1944, *Argentine Riddle*, the John Day Company, Nueva York.

Wolf, Holger, 2004, “Volatility: Definitions and Consequences”, en Joshua Aizenman y Brian Pinto, *Managing Volatility and Crisis*, Cambridge University Press.

Restricción externa y administración del comercio exterior (1946-1962)

MARÍA HELENA GARIBOTTI¹

Introducción

El objetivo de este trabajo es analizar los cambios y continuidades en la administración del comercio exterior argentino entre 1946 y 1962. Esta investigación se propone analizar la evolución de los instrumentos de regulación estatal del comercio exterior, como el control de cambios, el sistema de cuotas a la importación y exportación, las tarifas aduaneras y la suscripción de convenios comerciales. Si bien toda delimitación temporal resulta arbitraria, circunscribir la temática planteada a los años que transcurren entre el gobierno de Juan Domingo Perón (1946-1955) y la presidencia de Arturo Frondizi (1958-1962) obedece a la identificación de un punto de inflexión tanto en las prioridades como en los instrumentos de la política económica hacia fines de 1958, año en que comenzaron a dismantelarse los cimientos de la administración del comercio exterior tal como habían sido configurados desde la década de 1930 con el objeto de amainar los efectos de la Gran Depresión sobre la balanza de pagos local.

A lo largo del capítulo, se prioriza el análisis de la evolución de las herramientas centrales para la administración del comercio exterior desde una perspectiva diacrónica con

¹ Universidad de Buenos Aires. Facultad de Filosofía y Letras. CONICET/ Instituto Ravignani. Facultad de Ciencias Económicas. Centro de Estudios Económicos de la Empresa y el Desarrollo (CEEED) adscrito al Instituto Interdisciplinario de Economía Política (IIEP-BAIRES), Buenos Aires, Argentina.

el objeto de contrastar dos momentos históricos en los que se implementaron formas radicalmente diferentes de administrar la balanza comercial con miras a superar la restricción externa que comenzó a manifestarse en recurrentes estrangulamientos del balance de pagos a partir de 1949. La hipótesis subyacente sostiene que el Estado habría contado con un mayor grado de autonomía relativa durante el gobierno peronista para seleccionar, entre una mayor variedad de instrumentos de política económica, aquellos que desempeñaban una función clave en la administración del comercio exterior. A pesar de lidiar con múltiples condicionantes, como el deterioro de los términos de intercambio a partir del segundo semestre de 1948, la escasez de divisas libres o convertibles, los compromisos asumidos en la suscripción de acuerdos comerciales bilaterales bajo criterios de compensación o la presión de entidades de representación sectorial, el gobierno peronista habría contado con mayores grados de autonomía en lo que respecta a la configuración de instrumentos de administración del comercio exterior en comparación con las gestiones posteriores. Si bien los desafíos derivados de una estructura económica desequilibrada a partir de sectores con productividades diferentes fueron una constante durante el período analizado, las estrategias para lidiar con la restricción externa fueron evidentemente disímiles en materia de administración del comercio exterior en función de los diferentes márgenes de autonomía del accionar estatal que variaron notablemente desde Perón a Frondizi.

La administración del comercio exterior durante el peronismo (1946-1955)

Tras la finalización de la Segunda Guerra Mundial, la Argentina se encontraba en una situación particular caracterizada por una acumulación favorable de divisas. La situa-

ción superavitaria de la balanza comercial en la inmediata posguerra se debió más que al incremento notable de las exportaciones no tradicionales durante la guerra, a la merma de las importaciones de insumos y equipos. Por un lado, el excepcional desempeño de las exportaciones industriales durante la guerra (textiles, alimentos, productos químicos y farmacéuticos) estuvo motivado, más que por la inserción competitiva de la producción argentina, por el repliegue momentáneo de los oferentes tradicionales de manufacturas en el mercado internacional. Por otro lado, la caída de las importaciones se debió a la reorientación económica de los oferentes tradicionales hacia las prioridades determinadas por el conflicto bélico. La escasez de equipos importados obligó a un uso intensivo de la capacidad industrial previamente instalada, lo que generó cierta preocupación entre autoridades y empresarios dado el evidente rezago tecnológico que degradaba los parámetros de eficiencia y productividad de la industria nacional (Belini, 2017). En suma, aquellas exportaciones a países extranjeros que no enviaron su correspondiente contravalor en mercaderías durante la Segunda Guerra Mundial generaron cuantiosas reservas en oro y divisas que fueron destinadas a la repatriación de la deuda pública externa, a las nacionalizaciones de empresas de servicios públicos y a asegurar el normal abastecimiento de materias primas e insumos necesarios para preservar la actividad industrial y el consumo del mercado interno.² En un principio, el saldo favorable de divisas permitió implementar una administración del comercio exterior de carácter menos restrictivo que el que comenzaría a regir a partir de 1949 una vez que se revirtiera la holgada situación del balance de pagos argentino.

En efecto, las condiciones en las que el peronismo debió gobernar no fueron siempre favorables. A partir de 1949, la situación propicia de la inmediata posguerra se

² Consejo Económico Nacional, *Situación Económica actual y perspectivas para 1952*, p. 1.

revirtió a raíz de la implementación del Plan Marshall y la exclusión de América Latina del Programa de Recuperación Europea, la recuperación de los países europeos afectados por la guerra, la acumulación de deudas comerciales y financieras con los Estados Unidos, el deterioro de los términos de intercambio y una sucesión de sequías que afectaron el precio y el volumen de los saldos exportables argentinos de forma que se redujo considerablemente la disponibilidad de divisas. Todo ello en un contexto adverso caracterizado por la ausencia de mercados internacionales de libre concurrencia en divisas libres para la colocación de las exportaciones tradicionales. En un contexto de proliferación de convenios bilaterales bajo principios de compensación y monedas inconvertibles, la escasez de dólares fue una constante restricción para la Argentina.

En el marco de este contexto, la administración del comercio exterior durante el peronismo estuvo orientada a garantizar el abastecimiento del mercado interno y a preservar la ocupación y la actividad de la industria nacional. Entre 1946 y 1955 se intensificó la regulación de comercio exterior por medio de la política aduanera, el otorgamiento de permisos previos de cambio, el sistema de tipos de cambio múltiples y el establecimiento de cuotas o cupos a la importación y exportación, herramientas que, en un principio, quedaron en manos del Banco Central y, a partir de 1949, del Ministerio de Finanzas. Desde el discurso oficial, todos estos instrumentos tenían como prioridad reservar el mercado doméstico para la industria local y adecuar las compras extranjeras a la disponibilidad de divisas priorizando las necesidades vitales de las actividades industriales del país.³

³ BCRA, *Memoria Anual 1946*.

Política aduanera

En 1946 el gobierno peronista propuso como proyecto de ley una reforma aduanera que le concedía al Poder Ejecutivo nacional amplias atribuciones para incrementar o rebajar derechos de productos no amparados por convenios comerciales y dotarlo de mayor flexibilidad para proteger la industria local de maniobras de *dumping*. Luego del debate parlamentario correspondiente, el proyecto legislativo fue aprobado por el Congreso sin modificaciones sustanciales. Esta reforma aduanera facultaba al gobierno para incrementar los derechos en un 50 % y establecer su liquidación sobre la base de su valor CIF (costo, seguro y flete).⁴ También se proponía el reemplazo de los aforos (es decir, el valor oficial de las mercaderías sobre las que se estimaba el gravamen) por el de derechos específicos. Con ello se buscaba eliminar la desprotección a la que quedaba sometida la producción local a raíz de la desactualización de los aforos en relación con los valores de mercado (Belini, 2009 y 2017). No obstante, la tarifa aduanera en cuanto instrumento de administración del comercio fue desplazada a un lugar marginal y su peso sobre el valor de las importaciones sujetas a gravámenes descendió del 40 % en 1939 a un 13 % en 1947, y a un 10 % en 1950 (Belini, 2017, p. 239). En efecto, la incidencia de la tarifa aduanera como barrera de protección resultó menos efectiva a lo largo del tiempo en función del grado de desactualización de los valores de aforo.

⁴ Asimismo, el régimen de promoción y protección a las industrias consideradas de “interés nacional” establecida a partir del Decreto ley 14.630/44, que estuvo vigente durante el período 1945-1957 en forma complementaria con otras disposiciones legales, autorizaba el incremento de los aranceles de importación hasta un 50 %, así como la liberación de recargos a la importación de insumos y bienes de capital, facilidades para la compra de divisas y el establecimiento de cuotas de importación que garantizara a los productores locales el acceso al mercado interno, prohibiendo la importación en caso de *dumping* (Katz y Kosacoff, 1989, p. 41).

La política arancelaria constituyó una herramienta marginal en la administración del comercio exterior durante el peronismo, básicamente, a raíz de dos motivos fundamentales. En primer lugar, porque otros instrumentos de política económica tales como los permisos previos de cambio y el sistema de cuotas y prohibiciones sobre importaciones y exportaciones permitían una regulación más flexible del flujo de mercancías en función de la disponibilidad de divisas y el grado de abastecimiento del mercado interno, que era la prioridad del gobierno. En segundo lugar, por los condicionamientos impuestos a raíz de la firma de acuerdos comerciales bilaterales. La persistencia de los convenios comerciales bilaterales bajo principios de compensación se explicaba por la escasez generalizada de divisas libres o convertibles y la inconvertibilidad de monedas extranjeras de aquellos países con los que Argentina contaba con saldos favorables derivados del intercambio. Los convenios comerciales bilaterales se firmaban bajo principios de compensación sobre valores equivalentes en monedas inconvertibles. Tal fue el caso, por ejemplo, de la libra esterlina a partir de agosto de 1947, que impidió convertir el saldo en libras a dólares para compensar el déficit comercial de la Argentina con los Estados Unidos.⁵ La orientación general de los convenios concertados se basaba en fijar relaciones económico-financieras a corto plazo, que permitieran la

⁵ Tal como lo advertían las autoridades del Banco Central en la *Memorial Anual 1947*: “La suspensión de la convertibilidad de la libra, en cuya área se coloca más de la tercera parte de nuestras exportaciones, nos privó desde mediados de año de obtener los dólares necesarios para comprar en los otros países los artículos esenciales que el área esterlina no puede vendernos”, en BCRA, *Memoria Anual 1947*, p. 11. Esta situación generó la acumulación de deudas comerciales y financieras con los Estados Unidos. La búsqueda de una solución a este problema propició un entendimiento financiero y comercial entre la Argentina y los Estados Unidos hacia 1950 (Rapoport y Spiguel, 2009). Por otra parte, como derivación de la guerra de Corea, en 1950 crecieron las exportaciones a los Estados Unidos, que pasó a ocupar el primer lugar entre los compradores del exterior, aventajando ampliamente al Reino Unido, que tradicionalmente había ocupado ese puesto (Gómez y Tchordonkian, 2017; Gómez y Waldman, 2019).

colocación satisfactoria de los saldos exportables argentinos y la obtención correlativa de materias primas y artículos esenciales para el abastecimiento y la actividad económica nacional. Para facilitar el movimiento de bienes en uno u otro sentido, la mayoría de los convenios disponían el otorgamiento de créditos recíprocos por importes determinados o ampliaban los acordados con anterioridad. Asimismo, establecían la cancelación de los saldos finales en mercaderías, oro o divisas de libre disponibilidad.⁶ A través de los convenios comerciales bilaterales, se estipulaban listas de artículos a intercambiarse entre dos países durante un período de tiempo predeterminado que generalmente oscilaba entre tres y cinco años aproximadamente; estas listas de intercambio se renovaban anualmente. Cada convenio implicaba la anexión de listas que contenían las nóminas de las mercaderías a intercambiar entre ambos países, estipuladas las cantidades de manera física o monetaria. También se establecían las condiciones de intercambio, como, por ejemplo, la cotización a través de la cual se canalizarían las importaciones y exportaciones. Es por esta razón por la que los acuerdos comerciales bilaterales impedían el aumento de los derechos aduaneros. Cualquier alteración en las tarifas aduaneras que afectara las importaciones estipuladas en convenios comerciales bilaterales habría conducido a una reducción equivalente de las exportaciones argentinas. En breve, la compleja realidad de posguerra en un marco de monedas inconvertibles y escasez de divisas libres llevó a priorizar importaciones desde aquellos países con los cuales la Argentina había firmado acuerdos comerciales bilaterales, a costa de importaciones procedentes de otros países en condiciones más competitivas y eficientes para la provisión de maquinaria y equipos requerida por la industria en expansión.

6 BCRA, *Memoria Anual 1950*, p. 39.

Herramientas para la administración del comercio exterior durante el primer peronismo: el sistema de cuotas, los permisos previos de cambio y los tipos de cambio diferenciales

Dada la marginalidad de la política aduanera como regulador del intercambio, los mecanismos fundamentales en la administración del comercio exterior durante el peronismo fueron: el sistema de cuotas sobre exportaciones e importaciones; el sistema de permisos previos de cambio; y el sistema de tipos de cambios diferenciales. En un principio, el sistema de cuotas se definía a través de resoluciones unilaterales dictadas por las autoridades económicas y, por lo tanto, constituía un procedimiento más expeditivo en comparación con la negociación que implicaba toda modificación de tarifas aduaneras. Por otra parte, el sistema de cuotas era inestable y muy flexible, por lo que restaba previsibilidad a los agentes económicos vinculados al comercio exterior que constantemente presionaban a las autoridades para revertir las disposiciones vigentes a su favor. No resultaba inusual la alternancia frecuente entre resoluciones que habilitaban cuotas de exportación y resoluciones que derogaban las cuotas previamente establecidas en función del grado de abastecimiento interno, prioridad de la política económica gubernamental.

Las restricciones cuantitativas a través del sistema de cuotas se complementaban con el sistema de permisos previos de cambio que debían solicitar los importadores a las autoridades económicas. Entre 1946 y 1955, el sistema de permisos previos de cambio priorizó la introducción de materias primas y productos semielaborados para las industrias. Las importaciones de maquinarias, repuestos, motores y herramientas se ubicaron en segundo lugar. No obstante, luego de la crisis de 1949 se asignó una creciente prioridad a la importación de maquinarias agrícolas con miras a fomentar la mecanización de la producción primaria e incrementar los saldos exportables a fin de superar la restricción de divisas. El rubro que mayor expansión experimentó durante el período fueron los combustibles y los

lubricantes. La caída de la asignación de permisos previos de cambio para la importación de material para transporte estuvo estrechamente relacionada con la nacionalización de los transportes, particularmente de los ferrocarriles de compañías británicas tras el Acuerdo Andes de febrero de 1948. En cuanto a los permisos previos de cambio para la importación de artículos de consumo, se registra una disminución considerable a largo plazo, manifestación concreta de la sustitución de importaciones alcanzada por ciertas ramas del sector manufacturero productoras de bienes de consumo (véase cuadro 1).

Cuadro 1. Distribución relativa de los valores de los permisos previos de cambio acordados para la importación de mercaderías. Evolución de la distribución de los valores de los permisos previos de cambio acordados para la importación de mercaderías

Rubros	% sobre el total								
	1947	1948	1949	1950	1951	1952	1953	1954	1955
Materias primas y productos semielaborados para las industrias	39,8	47,8	52,1	57,5	62,0	33,9	44,9	46,8	50,6
Maquinarias (incluida agrícolas), motores, herramientas, accesorios y repuestos	23,2	20,3	23,3	15,4	11,9	17,0	17,3	17,2	17,0
Elementos para los transportes	20,1	11,3	11,3	7,1	9,1	13,0	6,4	11,5	9,8
Combustibles y lubricantes	5,0	10,8	7,7	14,3	12,8	29,7	22,7	15,3	17,5
Artículos para consumo y otros productos	11,9	9,8	5,6	5,7	4,2	6,4	8,7	9,2	5,1
Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Fuente: elaboración propia sobre la base de *Memorias Anuales* del Banco Central de la República Argentina, 1947-1955.

Con relación al manejo burocrático, las cuotas de importación y exportación y la asignación de un determinado monto de divisas para la importación de determinados artículos eran comunicadas a través de resoluciones publicadas por la Secretaría de Industria y Comercio. La regulación del comercio exterior estaba en manos de la Secretaría de Industria y Comercio (más tarde devenida en ministerio), concretamente de la Dirección de Exportación e Importación, entidad que consideraba, dentro de los quince primeros días de cada mes, las solicitudes en materia de importación y exportación presentadas hasta el último día del mes anterior. Las cuotas eran distribuidas por el Instituto Argentino de Promoción del Intercambio (IAPI) a los importadores, quienes luego solicitaban un permiso de cambio al BCRA para poder adquirir las divisas.

Las presiones sectoriales para la adjudicación de permisos de cambio, la ampliación del cupo exportable o el levantamiento de prohibiciones resultaron una constante. El análisis de la prensa gráfica y de los documentos oficiales permite advertir la apelación constante a las autoridades por parte de los empresarios, que, en reiteradas ocasiones, se manifestaron en contra de la persistencia de obstáculos en la concesión de permisos previos de cambio que demoraba la importación de insumos, maquinaria y repuestos demandados por la industria. Según los empresarios industriales, la urgencia de sus reclamos y la necesidad de respuestas eran justificadas por la inminente amenaza del paro de la producción y la consecuente pérdida de puestos de trabajo que ello acarrearía. Dicho argumento se reiteraba en las publicaciones de entidades de representación empresarial de las ramas textil y metalúrgica, como *La Gaceta Textil* o *Meta-lurgia*, que actuaban como medio de presión para flexibilizar la restricción al acceso de divisas en el mercado de cambios (Jáuregui, 2004). Es por este motivo por el que la implementación de los instrumentos de regulación del comercio exterior debe pensarse como un proceso complejo a partir de la intervención de una multiplicidad de actores que, a través de la presión y negociación con el Estado o bien a partir de la evasión de las disposiciones vigentes, buscaban influir en el proceso de elaboración

de la política económica que incidía sobre la administración de la balanza comercial. En efecto, a pesar de la existencia de múltiples regulaciones, los sumarios y multas por infracciones en materia penal-cambiaria registradas en las memorias anuales del Banco Central durante el período analizado dan cuenta de la recurrente evasión de las disposiciones vigentes.

El sistema de permisos previos que rigió para las importaciones durante el gobierno peronista fue la manifestación más evidente del control de cambios. El control de cambios constituía una herramienta de política económica que permitía a las autoridades restringir el acceso de divisas en el mercado de cambios con la finalidad de adecuar la demanda de importaciones a la disponibilidad de divisas y asignarlas en función de las prioridades de la política económica. A través del control de cambios, el Estado adquirió un rol central en la administración del ingreso y egreso de divisas. En consecuencia, constituyó una herramienta central en la administración del comercio exterior no solo a través de la implementación de permisos previos de cambio, sino también a partir del establecimiento de tipos de cambios diferenciales a través de los cuales se estimulaba o desalentaba el ingreso y egreso de bienes, insumos y capitales en función de los requisitos de la industria doméstica. La cuestión cambiaria constituye un tema central dada la matriz productiva de las economías periféricas, cuyo crecimiento se ve condicionado por recurrentes desequilibrios en el sector externo por insuficiencia de divisas. En este contexto, la implementación del control de cambios adquiere múltiples finalidades, tales como:

- a. es una herramienta para administrar las divisas que ingresan y egresan de una economía en pos de equilibrar el balance de pagos;
- b. es una herramienta más de promoción industrial –junto con las políticas arancelarias y crediticias– a través de la fijación de tipos de cambio preferenciales para la adquisición de artículos esenciales que desalentaran el ingreso de

bienes “no esenciales” en condiciones de ser provistos por la industria nacional;

- c. es una herramienta alternativa a la devaluación de la moneda doméstica en un contexto de déficit del balance de pagos con el objeto de mantener la apreciación cambiaria, es decir, como estrategia de anclaje nominal del tipo de cambio para la contención de la inflación. En otras palabras, con el objeto de evitar una devaluación generalizada que generara el aumento de precios internos y una distribución regresiva del ingreso.⁷

Entre 1946 y 1955, las tres finalidades se alternaron y guiaron la política cambiaria del gobierno peronista. A partir del 20 de enero de 1947, se dispuso que todas las importaciones debieran contar con un permiso previo de cambio. Desde entonces, el BCRA emitía listas que modificaba periódicamente donde figuraban numerosas páginas con artículos de múltiples variedades, a los que se les asignaba una nomenclatura y formulario determinado que el importador debía presentar a las autoridades para que estas autorizaran la asignación de las divisas solicitadas. Para obtener el permiso de cambio, el importador inscripto en el Registro de Exportadores e Importadores (a cargo de la Dirección Nacional de Aduanas) debía presentar el formulario correspondiente. Existían formularios diversos según el tipo de cambio en función de la mayor o menor esencialidad del producto por importar.

La evolución de las cotizaciones de monedas extranjeras se mantuvo relativamente estable a lo largo del período (véase cuadro 2). Durante el gobierno peronista, primó el criterio de evitar una devaluación general que implicara una desvalorización del peso moneda nacional, básicamente para evitar una distribución regresiva de la riqueza que afectara principalmente a los

⁷ Una fuerte devaluación aleja de manera transitoria la restricción externa, pero constituye un alivio temporal sin resolver el problema generando una distribución regresiva del ingreso, lo que afecta particularmente a los sectores más vulnerables, que perciben ingresos en pesos a raíz de la caída del salario real por el impacto de la devaluación sobre los precios internos.

sectores populares, que percibían ingresos en pesos, principal base social de apoyo del peronismo (Belini, 2014). La modificación o alteración parcial de algunos tipos de cambio era posible en tanto que existía un sistema de tipos de cambio múltiples y muchas veces obedecía a reacomodamientos frente a fluctuaciones externas, como la devaluación de la libra y otras monedas europeas en 1949, que derivó en la alteración de las cotizaciones vigentes a modo de “una movida en el tablero apenas para permanecer en el mismo lugar” (Gerchunoff y Antúnez, 2002, p. 168). En definitiva, el control de cambios mantenía estables las cotizaciones a modo de anclaje para prevenir una desvalorización de la moneda nacional y su consecuente impacto sobre los precios internos.

Por otra parte, conviene advertir que la aceleración de la inflación, particularmente intensa entre 1949 y 1952, provocó una tendencia a la apreciación del tipo de cambio real (Díaz Alejandro, 1981). La apreciación de los tipos de cambio reales derivaba del hecho de que los tipos de cambio vigentes no reflejaban fielmente la relación de los costos y precios locales con los vigentes en algunos mercados del exterior. Esta cuestión era claramente advertida por las autoridades económicas a partir de 1949, cuando el índice de inflación anual local comenzó a superar los índices de inflación internacionales. En un informe del Consejo Económico Nacional de 1949, año en que la inflación anual llegó al 31 %, duplicando la inflación anual promedio del trienio 1946-1948, se reconocía:

Los tipos de cambio actuales no reflejan fielmente la relación de nuestros costos y precios con los vigentes en algunos mercados del exterior. Sin embargo, se considera que es más conveniente mantenerlos por el momento, pues es necesario efectuar estudios minuciosos antes de proceder a modificaciones generales que tendrían profundas repercusiones en la economía nacional.⁸

⁸ Consejo Económico Nacional (CEN), *Examen de la situación económica del país al 31 de enero de 1949*, p. 7.

El atraso cambiario y los precios pagados a los productores por el IAPI serían identificados más tarde en los informes redactados por Raúl Prebisch a pedido de la “Revolución Liberadora” como los factores que habrían desalentado las exportaciones primarias, fuente principal de divisas para la economía argentina.

Cuadro 2. Cotizaciones de cambios en Buenos Aires, en m\$n

Período (promedio de los datos diarios de cierre)	Mercado oficial				Mercado libre Tipo vendedor	
	Tipo comprador básico		Tipo vendedor básico			
	1£	100 dólares	1£	100 dólares	1£	100 dólares
1945	13,5	335,82	17	422,89	-	403,64
1946	13,51	335,82	17	422,89	16,45	407,98
1947	13,52	335,82	17	422,89	16,43	407,57
1948	13,53	335,82	17	422,89	17,93	444,79
1949	12,50	335,82	17	469,31	20,86	586,60
1950	10,99	392,50	18,41	657,40	30,03	1.072,42
1951	14	500	21	750	39,75	1.419,58
1952	14	500	21	750	39,29	1.403,17
1953	14	500	21	750	39,13	1.397,50
1954	14	500	21	750	39,13	1.397,52
1955(1)	13,98	500	20,96	750	39,08	1.397,83
1955(2)	-	-	-	-	95,84	3.425,00

Fuente: BCRA, Departamento de Investigaciones Económicas, *Boletín Estadístico* (del n.º 107, junio de 1946, al n.º 133, agosto de 1948/ Año 1, n.º 1, enero de 1958). Elaboración propia. La serie mensual del *Boletín Estadístico* del BCRA se vio interrumpida desde septiembre de 1948 hasta enero de 1958. Se han reconstruido los datos entre 1948 y 1955 a partir del *Boletín Estadístico* Año 1, n.º 1, enero de 1958, que recopila series estadísticas de años anteriores. Dichos datos han sido cotejados con la información provista por las memorias anuales del Banco Central. (1) Promedio de diez meses. (2) Promedio de dos meses.

Hasta septiembre de 1949, existieron dos tipos de cambio oficial, el básico y el preferencial, que se aplicaban, por ejemplo, a productos de exportación “regulares” y “no regulares”. Entre los “regulares” se hallaban principalmente los bienes de exportación de origen agropecuario, es decir, los productos de exportación tradicionales, a saber: carnes refrigeradas, cereales, lino, entre otros obtenidos por actividades extractivas, como el quebracho. Los exportadores de esta clase de artículos debían negociar el cambio al tipo comprador básico del mercado oficial, o sea, el menos favorable. Las exportaciones “no regulares” correspondían a aquellos que habían experimentado un proceso de industrialización. Para fomentar su exportación, los exportadores de los bienes “no regulares” se beneficiaban con el tipo comprador preferencial, o sea, el más favorable. Esta clasificación rigió hasta septiembre de 1949, cuando devino una desvalorización de la libra seguida por varias monedas europeas que obligó a una reclasificación y reajuste de los tipos de cambios vigentes. A partir de octubre de 1949, el BCRA estableció dos tipos de cambio comprador preferencial (“A” y “B”) y uno más favorable aún denominado “especial preferencial”. La circular cambiaria n.º 1156 del 3 de octubre de 1949 publicada por el BCRA dio a conocer las nuevas listas de productos de exportación clasificados por tipos de cambio. En agosto de 1950, las autoridades decidieron simplificar la clasificación y cotización de los tipos de cambio, así como habilitar la negociación en el mercado libre de las divisas provenientes de la venta de determinados productos para “ampliar las posibilidades de la exportación e importación, facilitar los movimientos de capitales y la transferencia de utilidades devengadas por capitales extranjeros radicados en el país”.⁹ A partir del 28 de agosto de 1950, el BCRA fijó el tipo de la libra en m\$N 21,00 (básico) y m\$N 14,00 (preferencial) y el dólar en m\$N 7,5 y m\$N 5,00, respectivamente. A través de este nuevo régimen

⁹ BCRA, *Memoria Anual 1950*, p. 33.

cambiario, se liquidaban en el mercado oficial las divisas procedentes de las exportaciones de productos “regulares” a los tipos básico o preferencial, mientras que el cambio proveniente de la exportación de productos “no regulares” se negociaba en el mercado libre a un tipo de cambio superior a los oficiales. Las listas de productos de exportación “regular” y “no regular” se modificaban periódicamente con el propósito de fomentar exportaciones nuevas. A partir de 1952, cobraron mayor impulso las políticas de fomento de las exportaciones no tradicionales a través de la asignación de tipos de cambio preferenciales por parte de la Comisión de Fomento de Exportaciones, dependiente del Ministerio de Comercio Exterior. Ese mismo año, la comisión adquirió el carácter de entidad permanente cuya finalidad era diversificar y fomentar las exportaciones a partir de la revisión de los tipos de cambio vigentes, el uso del margen de cambio, la exención impositiva y el establecimiento de tipos de cambio preferenciales. Tal decisión debe contemplarse en el marco de la imperiosa necesidad por aumentar los saldos exportables –como forma de superar la restricción externa particularmente intensa entre 1949 y 1952– en paralelo a otras iniciativas oficiales, como el Segundo Plan Quinquenal, orientado a estimular el desarrollo de las industrias pesadas, y la Ley de Inversiones Extranjeras de 1953 (Ley 14.222), que buscaba fomentar el ingreso de capitales extranjeros para que contribuyeran “directa o indirectamente en la obtención o economía de divisas”.¹⁰ En 1952 la inflación interna alcanzó un incremento del 39 %, presionando nuevamente los tipos de cambios vigentes y al equipo económico ante el dilema de devaluar. Finalmente, prevaleció el criterio de Alfredo Gómez Morales en el Grupo Económico, por el cual se descartó una devaluación general que implicara una distribución regresiva del ingreso que afectara las bases sociales y políticas del gobierno peronista

¹⁰ Ley 14.222 de Inversiones Extranjeras sancionada el 21/8/1953. Publicada en *Boletín Oficial* n.º 17.470, Año 61, Buenos Aires, 28/8/1953.

(Belini, 2014). Desde 1952 hasta 1955, las variaciones de los tipos de cambio se reflejaron en el reacomodamiento de bienes en las listas de bienes “esenciales” y “no esenciales”, categorías en función de las cuales se disponía un tipo de cambio básico o preferencial.

Conviene advertir que estas herramientas de administración del comercio exterior no constituían una excepcionalidad en el marco de la época, sino la culminación de un proceso de largo plazo de consolidación del intervencionismo estatal que se remontaba a la Gran Depresión y las guerras mundiales. La constatación de otras experiencias nacionales contemporáneas contribuye a relativizar la supuesta excepcionalidad de las políticas peronistas. En efecto, cuando se analizan las políticas económicas en su contexto, la preservación de mecanismos de administración del comercio exterior parece ser la norma más que la excepción entre numerosos países de Europa y de América Latina. Por otra parte, el control de cambios y el sistema de cuotas y de permisos previos fueron implementados con anterioridad a la experiencia histórica del primer peronismo, motivo por el cual se constata una continuidad respecto a políticas económicas preexistentes. La novedad del peronismo no residía en la creación de elementos nuevos para la administración del comercio exterior, sino en una renovada manera de hacer uso de herramientas forjadas con anterioridad. Aunque la implementación del control de cambios había sido configurada inicialmente en la década de 1930 con el objetivo de equilibrar el balance de pagos, durante el peronismo se recurrió a herramientas preexistentes dotándolas de proyecciones más vastas, como la preservación de la actividad industrial y el abastecimiento interno. El criterio prioritario de la asignación de las divisas disponibles establecido por el Banco Central a partir de 1946 fue

una aplicación preferencial al pago de aquellas importaciones de materiales y elementos indispensables para el normal desenvolvimiento de las actividades del país y para las

necesidades del consumo que no puedan ser atendidas en el mercado interno por la industria argentina.¹¹

Entre 1946 y 1949, la confección del régimen cambiario era competencia del Banco Central. Por medio de sus circulares, el Banco Central informaba acerca de la concesión de permisos y tipo de cambio para la importación de determinados productos. A partir de 1949, el Ministerio de Finanzas informaba la emisión por parte del Banco Central de las circulares que fijaban las normas de cambio que regían las operaciones. La reasignación de funciones económicas entre ministerios e instituciones gubernamentales coincidió con la designación de un nuevo equipo económico conducido por Alfredo Gómez Morales. De esta manera, al delegar la orientación de las políticas monetaria, crediticia y cambiaria en manos del Ministerio de Finanzas, las entidades bancarias y el IAPI quedaron fuera de la órbita exclusiva del BCRA. En consecuencia, a partir de la reforma financiera de 1949, “la formulación y dirección de la política sobre moneda y crédito quedó en manos del Ministerio de Finanzas, mientras que su aplicación o ejecución estaba asignada al BCRA” (Rougier, 2018, p. 168). Paralelamente, se procedió a reestructurar el Consejo Económico Nacional (CEN), que a partir de entonces fue conformado por los ministerios de Economía, Finanzas, Hacienda, e Industria y Comercio. En efecto, desde 1949 el CEN adoptaría la acción de promover, orientar y realizar la política económica a diferencia del trienio anterior, donde el BCRA había cobrado mayor protagonismo. Si bien se preservaba su condición de institución autárquica, a partir de 1949 el BCRA se ensambló dentro de la acción gubernamental dirigida por los ministerios que integraban el CEN. En materia cambiaria, el BCRA dejó de fijar los tipos de cambio, “aunque los proponía al Ejecutivo y tenía el control del otorgamiento

¹¹ BCRA, *Memoria Anual 1946*, p. 82.

y la cancelación de las inscripciones o autorizaciones para operar” (Rougier, 2018, p. 169).

La centralización del control de cambios en manos del Banco Central debe entenderse en el marco de una serie de reformas significativas que tuvieron lugar entre marzo y mayo de 1946, antes de la asunción formal del presidente electo el 4 de junio de 1946. Durante los últimos meses del gobierno del Gral. Edelmiro Farrell, a pedido del candidato electo, se sucedieron una serie de decretos que dieron lugar a la creación de dos herramientas fundamentales para la economía peronista: la creación del Instituto Argentino de Promoción del Intercambio (IAPI) y la nacionalización del Banco Central y de los depósitos bancarios, que orientaría el crédito preferentemente hacia el sector industrial hasta 1949.¹²

El IAPI constituyó un elemento clave en lo que respecta a la administración del comercio exterior, en reemplazo de la Corporación para la Promoción del Intercambio (CPI), entidad que había estado a cargo de la fijación de normas cambiarias para promover la exportación de artículos nuevos y liberar importaciones restringidas entre 1941 y 1946. La creación del IAPI fue dispuesta por el Decreto n.º 15.350 del 28 de mayo de 1946. Conformado en calidad de organismo autárquico nacional, el IAPI centralizaba el comercio exterior comprando en el mercado doméstico la producción primaria exportable para luego colocarla en los mercados externos, importaba y asignaba materias primas a industriales para su procesamiento y actuaba como agente financiero garantizando el otorgamiento de fondos a las reparticiones públicas para la compra de bienes de capital. Dados los altos precios de los productos de exportación argentinos en la inmediata posguerra, el IAPI logró captar parte de la renta agraria y obtener una fuente de recursos estatales destinados a preservar las actividades

¹² Véase Decreto ley n.º 8.503 del 25/3/1946, Decreto ley n.º 11.554 del 24/4/1946 y el Decreto ley n.º 15.350 del 28/5/1946.

industriales y urbanas. Además, logró desligar la evolución de los precios internos de los internacionales, cuestión central teniendo en cuenta que los productos de exportación argentinos constituían bienes salarios, es decir, formaban parte de la canasta básica de los trabajadores. La apropiación de la renta agropecuaria a través del accionar del IAPI permitió una distribución intersectorial de los recursos con miras a profundizar el proceso de industrialización que persistió al menos hasta 1949, momento a partir del cual se vio obligado a modificar los precios de las compras al sector primario subsidiando las exportaciones agrarias a raíz del deterioro de los términos de intercambio (Novick, 2004). La cuestión, no obstante, era más compleja de lo que parecía a simple vista. Si bien desde el discurso oficial se exaltaba la distribución intersectorial del ingreso (del agro a las actividades urbanas e industriales) que ejercía el IAPI a partir del monopolio del comercio exterior, la fijación autónoma de los precios de las exportaciones primarias por encima de los precios de referencia del mercado de Chicago habría atentado contra la colocación competitiva de las exportaciones argentinas en los mercados externos. Por otra parte, la canalización del comercio exterior a través de convenios comerciales firmados bajo principios de compensación impidió exportar en divisas de libre disponibilidad convertibles a dólares, lo cual generó serios desafíos a las intenciones oficiales iniciales orientadas a profundizar el proceso de industrialización nacional (Sourrouille y Ramos, 2013).

Los desafíos económicos que se manifestaron en el frente externo a partir de 1949 condicionaron los márgenes de acción estatal. El deterioro de los términos de intercambio a partir del segundo semestre de 1948, la escasez generalizada de dólares o divisas libres en un contexto de monedas inconvertibles constituyeron factores que en ocasiones obstaculizaron la concreción de los objetivos iniciales de la agenda económica. Asimismo, la canalización de los intercambios a través de acuerdos comerciales bilaterales bajo principios de compensación obligaba, en varias ocasiones, a

importar bienes considerados “no esenciales” como condición para asegurar la inserción de las exportaciones argentinas en mercados externos. Por último, el estancamiento de las exportaciones agropecuarias dificultaba el abastecimiento de las divisas necesarias para la industria en expansión en concepto de importaciones de insumos, equipos y combustibles. La confluencia de factores coyunturales y causas estructurales de la restricción externa se manifestó particularmente entre 1949 y 1952. El denominado “cambio de rumbo” de los lineamientos de la política económica peronista que algunos autores destacan a partir de 1952, tras el anuncio de las nuevas ramas industriales que serían prioridad a partir del Segundo Plan Quinquenal, la Ley 14.222/53 de Inversiones Extranjeras y los proyectos de contratos petroleros (que no trascendieron más allá de la discusión en comisión parlamentaria), constituía el reconocimiento oficial de los problemas estructurales del sector externo y la necesidad de propiciar la expansión sectores productivos estratégicos que contribuyeran a un “ahorro de divisas” (Gerchunoff y Antúnez, 2002). Estas medidas constituían intentos válidos por superar la restricción externa a través del fomento de industrias de base que economizaran divisas en concepto de combustibles e insumos.

Por otra parte, conviene advertir que dichos condicionamientos no afectaron de manera excluyente a la Argentina. La persistencia de balances de pagos deficitarios en la inmediata posguerra impidió la liberalización del comercio exterior en gran parte de los países occidentales hasta fines de la década de 1950, a pesar de que el nuevo orden económico internacional configurado desde Bretton Woods (1944) y los organismos surgidos de dichos acuerdos, como el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, abogaba por la liberalización del mercado cambiario, el retorno al multilateralismo comercial y la convertibilidad de las monedas. Tales recomendaciones no lograron materializarse hasta fines de la década de 1950 a raíz de los persistentes déficits en los balances de pagos en la mayor parte

de los países occidentales. En un contexto de escasez de divisas libres y monedas extranjeras convertibles, las regulaciones del comercio exterior orientaron los intercambios hacia aquellos países con los cuales se firmaron convenios bajo principios de compensación. Por otra parte, durante el gobierno peronista la Argentina pudo implementar una mayor regulación del mercado de divisas porque contaba con márgenes de autonomía en la política económica y monetaria al no verse condicionado por la suscripción de acuerdos financieros con organismos multilaterales de crédito. Según Claudia Kedar, las primeras negociaciones para ingresar al FMI tuvieron lugar durante el peronismo pese a la retórica nacionalista y antiimperialista de la doctrina justicialista (Kedar, 2012). En efecto, el interés de la Argentina reposaba más bien en su ingreso al Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (también llamado Banco Interamericano para la Reconstrucción y el Desarrollo o BIRD) antes que al FMI. No obstante, las visitas de directivos del Banco Mundial a la Argentina dejarían en claro que el ingreso a una institución suponía necesariamente el ingreso a la otra.¹³ El principal resquemor reposaba sobre la exigencia por parte del FMI de retornar al multilateralismo y la eliminación de los tipos de cambio múltiples. En un informe del Consejo Económico Nacional de 1950, se advertían claramente las implicancias de la adhesión de la Argentina al FMI y al Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento en materia de política cambiaria:

¹³ Véase "Progress Report Prepared in the Department of State for the Operations Coordinating Board. Third Progress Report on NSC 144/1, United States Objectives and courses of Action with respect to Latin America", Washington, 25 de mayo, 1954, en *Foreign Relations of the United States, 1952-1954, The American Republics, Volume IV*; "Argentina- Mr. Black's visit March 15-17, 1954" (April 22 1954), Records of President Eugene R Black - 1953 - 1958 Travel - Travel 04, 1769302, WB IBRD/IDA EXC-02, World Bank Group Archives, Washington, D.C., United States, p. 95.

Dicha adhesión implicaba las siguientes obligaciones:

- a. Definir la política monetaria y establecer la paridad de nuestra moneda en términos oro;
- b. Hacer desaparecer en un plazo de cinco años los tipos diferenciales de cambio; y
- c. Solicitar la conformidad previa del Fondo para toda medida importante en materia de cambio.

Si bien en la práctica las naciones adheridas al Fondo Monetario Internacional han hecho caso omiso de estas obligaciones, una medida de esta naturaleza por parte del gobierno argentino significaría desconocer lo que ha venido sustentando reiteradamente el gobierno argentino en el sentido de que una adhesión de esta índole presionaría su libertad de acción.¹⁴

En efecto, la información provista por los informes del Consejo Económico Nacional muestra que las exigencias del FMI en cuanto a la liberalización del régimen cambiario y la eliminación de tipos de cambios múltiples no eran aceptadas por el gobierno peronista, que pretendía continuar con la regulación del comercio exterior y el sistema de control de cambios. La incorporación al FMI hubiese implicado una serie de condicionamientos a la autonomía de la política cambiaria y la eliminación de herramientas para la administración del comercio exterior que los funcionarios del gobierno peronista se negaron a ceder. En torno a esta cuestión, Gómez Morales recordaría varios años más tarde:

[La Argentina no ingresó al FMI durante el gobierno de Perón porque] no estábamos listos para renunciar a los controles de precios y a nuestros acuerdos bilaterales; nuestra filosofía era opuesta a las estipulaciones del FMI y por lo tanto no podíamos hacer semejante movida sin

¹⁴ CEN, *Situación Económica y Perspectivas. Año 1950*, febrero de 1950, p. 6.

ser deshonestos. [...] si nuestras políticas demostraban ser erróneas, las hubiésemos cambiado, pero, dado que este no era el caso, nuestra política económica se mantuvo sin cambios.¹⁵

La administración del comercio exterior durante la “Revolución Libertadora” (1955-1958)

Tras el derrocamiento del gobierno peronista en septiembre de 1955, la restricción externa continuaba afectando a la economía argentina. Todos los años transcurridos entre 1955 y 1958 finalizaron con saldos negativos en la balanza comercial (véase cuadro 3). El déficit comercial se debía principalmente al estancamiento de las exportaciones y al aumento de las importaciones de insumos, combustible y maquinaria que requería la industria en expansión. En relación con esta última cuestión, el régimen de pago diferido establecido con anterioridad había acumulado compromisos del orden de los 200 millones de dólares hacia 1956.¹⁶

¹⁵ “Alfredo Gómez Morales”, en Di Tella, G. y Rodríguez, C. (1990), *Argentina 1946-83: The Economic Ministers Speak*, Braun: Macmillan Press, p. 42.

¹⁶ BCRA, *Memoria Anual 1955*, p. 6. En 1953 se había reintroducido el régimen de pagos diferidos para las transacciones comerciales con el exterior para el abastecimiento de bienes de capital “en función de la rentabilidad futura de esas inversiones, que al originar divisas o restringir su demanda, hará posible la satisfacción oportuna de las transferencias, sin desmedro del equilibrio del balance de pagos” (BCRA, *Memoria Anual 1953*, p. 35).

**Cuadro 3. Evolución de la balanza comercial argentina (1955-1966)
en millones de USD**

Año	Exportaciones	Importaciones	Saldo
1955	929	1.173	-244
1956	944	1.128	-184
1957	975	1.310	-335
1958	994	1.233	-239
1959	1.009	993	16
1960	079	1.249	-170
1961	964	1.460	-496
1962	1.216	1.357	-141

Fuente: Claudio Belini y Juan Carlos Korol, *Historia Económica de la Argentina en el siglo XX*, Buenos Aires: Siglo XXI Editores, 2012, p. 157. Elaborado sobre la base de datos del Centro Internacional de Información Económica, La economía argentina. Comercio exterior, 1940-1971, Cuaderno n.º 4, Buenos Aires, s/e, 1972.

Con miras a equilibrar la balanza comercial, el gobierno de facto llevó a cabo un reajuste del régimen cambiario. Se dispuso una devaluación de la moneda para estimular las exportaciones, aunque continuó el control de cambios y la división del mercado cambiario. A través del Decreto n.º 2000/55 del 27 de octubre, el gobierno provisional dejó sin efecto los tipos de cambio vigentes en el mercado oficial, fijando un único tipo de cambio para la compra y la venta de divisas de m\$N 18 por dólar estadounidense o su equivalente en otras monedas en el mercado oficial, lo que supuso una devaluación mayor al 100 % en relación con los tipos de cambio precedentes. Durante este período, si bien se eliminaron los tipos de cambio múltiples, persistió la distinción entre mercado oficial y mercado libre de cambios. Los artículos esenciales (combustibles, materias primas, productos químicos y medicinales y otros elementos considerables indispensables para el funcionamiento de

la economía nacional) continuaban sujetos a permisos de cambio y debían introducirse por el mercado oficial. A partir de noviembre de 1955, se habilitó el funcionamiento de un mercado libre a través del cual era posible la importación sin restricciones de diversos artículos que pagar con divisas adquiridas en el mercado libre de cambios, cuyas cotizaciones se determinaban a partir del libre juego de la oferta y la demanda. Según el testimonio de las autoridades del Banco Central en la *Memoria Anual 1955*:

En virtud de las disposiciones puestas en vigor el 28 de octubre el mercado libre se ajustó a la realidad económica, facilitándose su desarrollo al suprimirse las restricciones que lo afectaban, con lo cual quedó asimismo eliminado el mercado clandestino de divisas. Las instituciones y casas autorizadas realizan ahora sin trabas en dicho mercado, y en cualquier divisa, las operaciones de compra y venta, al contado o a término, a los tipos que resultan del libre juego de la oferta y la demanda.¹⁷

Sucesivas disposiciones establecieron un gravamen extraordinario para el despacho a plaza de mercaderías amparadas por permisos otorgados a los tipos anteriores. Además, se dispuso la retención de una parte de las divisas liquidadas por los exportadores que se destinarían al recientemente creado Fondo de Restablecimiento Económico Nacional. Asimismo, se otorgaron facultades al Banco Central para implantar recargos de cambio a las importaciones que pudieran abonarse por el mercado libre, recargos que también serían destinados a dicho Fondo.¹⁸ Debido a que el costo de algunos bienes similares producidos en el país se encontraba por encima del nivel de precios que regían en el exterior, se dispuso una protección transitoria a la industria argentina hasta que se reajustaran las relaciones

¹⁷ BCRA, *Memoria Anual 1955*, pp. 39-40.

¹⁸ Decretos n.º 2001/5, 2002/55, 2003/55, 2004/55 y 2038/55 y Resolución n.º 986 del Ministerio de Finanzas. Véase BCRA, *Memoria Anual 1955*, p. 30.

de precios. Ese recargo que se agregaba al precio en el cual se adquirían las divisas ingresaba luego al Fondo de Restablecimiento Nacional. Este era el caso de importaciones de motores y repuestos para autos, así como repuestos para maquinaria industrial y no industrial, entre otros. Otros artículos, entre ellos los considerados no esenciales, podían ingresar al país libremente e incluso eran exceptuados de recargos.¹⁹

Otras medidas en materia económica incluyeron: la reimplantación del régimen de aforo para exportaciones; la liquidación del IAPI; y la incorporación de la Argentina al Fondo Monetario Internacional (FMI) en 1956. La Argentina realizó su primer giro sobre el Fondo en abril de 1957. Los objetivos generales del acuerdo eran “volver a una mayor libertad económica” y resolver el déficit en la balanza de pagos en el área del dólar (Brenta, 2013, p. 149).

En suma, la “Revolución Libertadora” estableció un único tipo de cambio oficial y efectuó un reajuste de las cotizaciones a m\$n 18 por dólar, lo que implicó una devaluación de la moneda nacional. Por otra parte, se dispuso la recreación de un mercado libre al cual se fue transfiriendo una creciente cantidad de importaciones y la libre movilidad de fondos. La incorporación de la Argentina al Fondo Monetario Internacional en 1956 tendría importantes repercusiones sobre la política cambiaria. La gradual liberalización del mercado cambiario iniciada en 1955 avanzó más drásticamente cuando el gobierno de Frondizi dispuso la unificación del mercado cambiario, al mismo tiempo que firmaba un acuerdo con el FMI a fines de 1958.

¹⁹ BCRA, *Memoria Anual 1955*, pp. 30-31.

La administración del comercio exterior durante el gobierno de Arturo Frondizi (1958-1962)

El año 1958 experimentó el estrangulamiento del balance de pagos, manifestación recurrente de la restricción externa que aquejaba a la economía argentina desde inicios de la década del cincuenta, cuando se tornaron evidentes los límites del proceso de industrialización, que consistía básicamente en la escasa integración vertical de la industria. La expansión industrial requería una creciente importación de insumos, bienes de capital y combustibles. De esta manera, numerosas voces diagnosticaron que la salida a la restricción externa consistía en profundizar el proceso de industrialización. Todo ello llevó al gobierno peronista primero (a partir de 1952) y a las sucesivas administraciones a replantear la estrategia de crecimiento e industrialización a través del fomento de las industrias pesadas.

Las crisis en el sector externo se manifestaban en estrangulamientos o cuellos de botella periódicos en la balanza de pagos a raíz de lo que Marcelo Diamand ha llamado una “estructura productiva desequilibrada” (Diamand, 1972). Las causas de las crisis recurrentes en la balanza de pagos generaba ciclos de expansión y contracción en la economía argentina denominados “ciclos *stop & go*”. La dinámica se caracterizaba por la expansión de un sector manufacturero que continuó siendo la principal fuente impulsora de crecimiento en tanto que el sector primario exportador (sector generador de divisas) se mantuvo estancado. La insuficiente cantidad de divisas generadas por la oferta de bienes primarios exportables para cubrir la demanda creciente de importaciones generaba condiciones para una devaluación del peso, cuyos efectos se transmitían a precios internos, salarios y recesión en la actividad económica interna, que liberaba saldos exportables para restablecer el equilibrio de las cuentas del sector externo (Braun y Joy, 1968). Desde la década del cincuenta hasta mediados de los sesenta, la sucesión de ciclos económicos ascendentes

y descendentes determinados por los desequilibrios de las cuentas externas resultó una dinámica recurrente. Consecuentemente, la economía se enfrentó a crisis cíclicas de la balanza de pagos.

En este contexto, Arturo Frondizi asumió como presidente de la nación en mayo de 1958. Durante los primeros meses de su gestión, a raíz del déficit de la balanza comercial, las medidas implementadas en materia de administración de los flujos comerciales externos estuvieron orientadas a estimular exportaciones y desalentar ciertas importaciones. En relación con las importaciones, se buscó desalentar determinadas adquisiciones mediante la exigencia de depósitos previos para el pago de importaciones, la aplicación de recargos y la suspensión de la importación de artículos considerados menos esenciales o cuya provisión se hallaba asegurada.²⁰ En cuanto a las exportaciones, se procuró alentarlas a través de tratamientos cambiarios más favorables acordes a la evolución de los precios internacionales y costos internos, la reducción de aforos y el traslado de ciertos artículos al mercado libre de cambios.²¹

En relación con la política comercial externa, se consolidó una reorientación hacia el comercio multilateral en sintonía con la tendencia mundial hacia la liberalización progresiva de los intercambios. No obstante, ante la dificultad de apartarse inmediatamente del régimen bilateral de comercio por los convenios suscriptos con anterioridad, se continuó durante el año 1958 con el sistema de compensación de saldos. Múltiples tratativas se llevaron a cabo para renovar convenios y propiciar el establecimiento gradual de un régimen de pagos multilaterales. Entre mayo y diciembre de 1958, el análisis de la orientación de los intercambios comerciales y su distribución por zonas comerciales muestra un claro predominio del comercio con aquellos países integrantes del área multilateral (57,3 %), índice que

²⁰ BCRA, *Memoria Anual 1958*, p. 42.

²¹ BCRA, *Memoria Anual 1958*, pp. 42-43.

constituye una clara continuidad desde 1956.²² A raíz del déficit del balance comercial, durante estos primeros meses de gestión se registró un leve descenso del comercio con el área del dólar y un incremento de los intercambios con los países con los cuales se habían firmado acuerdos bilaterales (excluidos los limítrofes) y también con Japón.²³ No obstante, el comercio exterior que se canalizaba a través de convenios bilaterales hacia fines de 1958 era ínfimo, representaba tan solo el 5,9 % sobre el valor total del intercambio.²⁴

El mes de diciembre de 1958 constituye un punto de inflexión en lo que concierne a los instrumentos de administración del comercio exterior. Los cambios en los instrumentos de regulación de la balanza comercial hacia fines de 1958 se explican tanto por factores externos como internos. Entre los primeros se destaca la puesta en vigor del Acuerdo Monetario Europeo a partir del 27 de diciembre de 1958, que restableció la convertibilidad de las monedas europeas de los países miembro. Las medidas adoptadas significaron en la práctica, para la Argentina, que las tenencias de monedas del área del Acuerdo Monetario Europeo podían ser utilizadas para el pago de intercambios comerciales y financieros con el área del dólar, área con la cual la Argentina mantenía saldos deficitarios.²⁵ Consecuentemente, la convertibilidad de las monedas y la orientación de los intercambios hacia el multilateralismo comercial pasaron a ser una realidad efectiva.

En relación con los factores internos, el desmantelamiento de los instrumentos de política económica que regulaban el comercio exterior y la liberalización del mercado cambiario debe entenderse, en primer lugar, como un medio para atraer inversiones extranjeras, al garantizarles el libre giro de utilidades y la importación de insumos a

²² Ídem, p. 51.

²³ Ídem, p. 50.

²⁴ *Ibidem*.

²⁵ BCRA, *Memoria Anual 1959*, p. 51.

cotizaciones más favorables a través de un mercado cambiario liberado de los controles de antaño. El plan de acción del desarrollismo impulsó la expansión de las industrias pesadas en el marco de la gran expansión de empresas transnacionales, principalmente de origen estadounidense. En pos de superar el subdesarrollo y la restricción externa, la prioridad era fomentar la integración vertical de la industria a través del fomento a las industrias de base (petróleo, siderurgia, energía eléctrica, equipos industriales, petroquímica, celulosa, cemento, sector automotriz), la construcción de una amplia red de rutas y autopistas, la integración económica de las distintas regiones del país y el fomento de la extracción mineral en la Patagonia (Gerchunoff y Llach, 1998). La cuestión por resolver era cómo conseguir el capital necesario para impulsar esas transformaciones. La apelación al ahorro interno resultaba inviable no solo por la insuficiente acumulación de capital local, sino también por su inviabilidad política y social, en cuanto habría implicado un ajuste regresivo del ingreso del trabajo al capital. En consecuencia, se buscó promover la llegada de capitales extranjeros aunque ello supusiera un giro ideológico drástico respecto a la tradición radical y la trayectoria personal de Frondizi. La política industrial del desarrollismo combinó dos instrumentos básicos. Por un lado, la sanción de la Ley 14.780 de Inversiones Extranjeras. Se trataba de un régimen legal mucho más favorable que había establecido la Ley 14.222/53 en cuanto la Ley 14.780 les concedía a las empresas extranjeras el derecho de girar libremente utilidades y realizarlas al tipo de cambio libre sin límite alguno. Por otro lado, la Ley 14.781 de Promoción Industrial otorgó al Poder Ejecutivo amplias facultades para establecer por decreto regímenes especiales de fomento sectorial. En el marco de dichos regímenes, el Poder Ejecutivo podía recurrir a la implementación de diversos instrumentos clave para la administración del comercio exterior, como:

- a. liberar de derechos y adicionales aduaneros la importación de equipo que la industria nacional no pudiera proveer;
- b. imponer o aumentar derechos aduaneros o aplicar recargos cambiarios a las importaciones competitivas;
- c. suspender o limitar las importaciones competitivas; y
- d. asignar un tratamiento cambiario preferencial para la exportación de productos industriales.

A modo complementario de la Ley 14.781, se dictaron disposiciones nacionales de promoción regional que favorecieron regiones estratégicas para el programa desarrollista, como la región patagónica, dados sus recursos minerales. En 1959 se eximieron transitoriamente de recargos las importaciones de materia prima, equipo y repuestos para los establecimientos industriales ya instalados al sur del paralelo 42. (Altimir, Santamaría y Sourrouille, 1966).

En segundo lugar, la suscripción de un acuerdo de asistencia financiera con el FMI a principios de diciembre de 1958 y el anuncio del Plan de Estabilización por parte del presidente Frondizi el 29 de diciembre de ese mismo año introdujeron cambios significativos en el régimen de cambios y la regulación del comercio exterior. En efecto, la liberalización del mercado cambiario y del comercio exterior debe entenderse como una de las condiciones para la suscripción de un acuerdo de asistencia financiera con el FMI firmado a principios de ese mes.²⁶ En 1958 Argentina firmó su primer acuerdo *stand by* con el FMI durante el gobierno de Arturo Frondizi. Poco antes del lanzamiento

²⁶ El Convenio Constitutivo del Fondo Monetario Internacional adoptado en la Conferencia Monetaria y Financiera de las Naciones Unidas celebrada en Bretton Woods, New Hampshire el 22/7/1944, establecía como una de sus finalidades “coadyuvar a establecer un sistema multilateral de pagos para las transacciones corrientes que se realicen entre los países miembros, y eliminar las restricciones cambiarias que dificulten la expansión del comercio mundial”. Véase Convenio Constitutivo del Fondo Monetario Internacional (1944), “Artículo I: Fines”, p. 2, bit.ly/39BzJUd.

del Programa de Estabilización para la Economía Argentina anunciado el 29 de diciembre de 1958, el gobierno solicitó un giro de USD 75 millones, por el plazo de un año, argumentando que el país estaba al borde de la cesación de pagos. En consecuencia, se solicitó el apoyo financiero del FMI para cumplir con los compromisos externos por préstamos e importaciones muy superiores a las reservas internacionales. El 4 de diciembre de 1958, el ministro de Economía Donato del Carril firmó la solicitud de un acuerdo con el Fondo Monetario Internacional por USD 75 millones, para apoyar el programa de estabilización que finalmente se anunció el 29 de diciembre de 1958. La carta de intención establecía como objetivos generales del acuerdo frenar la inflación y restablecer el equilibrio entre los precios internos y externos. El financiamiento del Fondo y los préstamos adicionales que este habilitaría facilitarían unificar el mercado cambiario y eliminar restricciones sobre el comercio y los pagos internacionales, así como hacer frente al déficit del balance de pagos de la Argentina (Brenta, 2013).²⁷ El endeudamiento condicionó la política local orientándola hacia un plan de austeridad para generar confianza entre los acreedores internacionales. Pocas semanas más tarde, el 29 de diciembre de 1958, en un mensaje pronunciado por el presidente Arturo Frondizi se dio a conocer un diagnóstico de la situación del país y se anunció el programa de estabilización que se implementaría a partir de enero de 1959 para revertir la tendencia de la Argentina a gastar más de lo que producía.²⁸

El Plan de Estabilización se propuso contener la inflación y restablecer el equilibrio del balance de pagos, en tanto que se identificaba la inflación interna –concretamente la inflación de costos– como “una de las causas mayores

²⁷ A este acuerdo inicial, se sumaron otros acuerdos a lo largo del gobierno de Frondizi, que han sido explicados en detalle por Noemí Brenta (Brenta, 2013, p. 152).

²⁸ *La Nación*, 30/12/1958. Nota de tapa.

de desequilibrio en el balance de pagos durante la última década”.²⁹ En el plano interno, se dispuso la adopción de una política crediticia restrictiva, la liberalización de precios, la eliminación de los subsidios directos e indirectos al transporte público, la corrección del déficit estatal mediante el aumento de las tarifas de los servicios públicos (transporte, electricidad, ferrocarriles, servicios postales), el aumento de los impuestos y la racionalización de la administración pública. Se congelaron vacantes y salarios, se promovió el retiro voluntario de empleados, se redujo el plan de obras públicas y se incrementaron los impuestos internos.

Tales medidas se complementaron con otras que afectaron profundamente los instrumentos de administración del comercio exterior que venían implementándose desde mediados de la década de 1940. De acuerdo con el programa de estabilización anunciado por el Poder Ejecutivo nacional el 29 de diciembre de 1958, se estructuró un nuevo régimen de cambios dirigido a “reconstruir el sistema de precios”³⁰ a través del establecimiento de “un tipo de cambio realista”.³¹ El 30 de diciembre de 1958, se modificó significativamente el régimen de cambios al establecerse un mercado único de cambios y la supresión de toda limitación cualitativa o cuantitativa para la introducción de mercaderías al país, por lo que se eliminó en consecuencia la exigencia de permisos de cambio o autorizaciones similares. Asimismo, de acuerdo con el nuevo régimen, los pagos al exterior se efectuarían, a partir de ese momento, a través de un mercado único de cambios determinado “por el libre juego de las fuerzas del mercado”.³² En suma, se derogaron el régimen de cupos y permisos de importación, el régimen de liquidación obligatoria de divisas provenientes de

²⁹ BCRA, *Memoria Anual 1959*, p. 4.

³⁰ BCRA, *Memoria Anual 1959*, p. 4.

³¹ Ídem, p. 5.

³² BCRA, *Memoria Anual 1958*, p. 96.

la exportación y el tratamiento cambiario diferencial de los productos de exportación e importación.

Se dispuso el establecimiento de un mercado único de cambios y liberación del tipo de cambio que de ahí en más se fijaría en función de la oferta y la demanda en un esquema de flotación sucia, es decir, con intervenciones del Banco Central para garantizar su estabilización. La unificación del mercado cambiario y la determinación de la cotización de las monedas extranjeras en función de la oferta y la demanda constituían una primera medida necesaria para “el ajuste a corto plazo”, pero se advertía que, en última instancia, el equilibrio de las transacciones internacionales no podía mantenerse sin el equilibrio monetario interno.³³ Por otra parte, se eliminó el sistema de cuotas, permisos de importación, certificados de necesidad y otros procedimientos similares. Estas medidas estaban en sintonía con las demandas de los organismos multilaterales de crédito, que, desde el inicio del período de posguerra, exigían la eliminación de los controles cambiarios y el retorno al multilateralismo.

Con anterioridad al 30 de diciembre de 1958, se había determinado el traslado al mercado libre de cambios a varios productos de exportación, así como la eliminación de las retenciones (solo un escaso número de artículos conservaban retenciones). Con el establecimiento del nuevo régimen cambiario el 30 de diciembre de 1958, las divisas provenientes de las colocaciones de los productos argentinos en el exterior se liquidarían en su totalidad en el mercado único de cambios. En función del Decreto n.º 11.917, se fijaron retenciones del 20 % y 10 % para diversos productos destinados al programa de estabilización nacional.³⁴ Asimismo, en tanto que “la creación del mercado único de cambios habría de originar, en materia de exportaciones, beneficios adicionales para determinados sectores de

³³ BCRA, *Memoria Anual 1959*, p. 6.

³⁴ BCRA, *Memoria Anual 1958*, p. 114.

nuestra economía”, el Poder Ejecutivo nacional dictó el Decreto n.º 242 del 10 de enero de 1959, mediante el cual se fijó un impuesto transitorio del 15 % para determinados cereales y semillas oleaginosas que también sería destinado al programa de estabilización nacional.³⁵

En materia de política aduanera, se estableció una reestructuración y un incremento de la escala de aranceles que reforzaron el proteccionismo sobre el sector manufacturero. El Decreto n.º 11.917/58 del 30 de diciembre de 1958 estableció un sistema de recargos transitorios a las importaciones, basado en el grado de esencialidad de los productos, hasta que se adecuara la tarifa arancelaria a la situación económica y con el propósito de “estimular el genuino desarrollo de la industria nacional”.³⁶ En consecuencia, las importaciones esenciales no estaban sujetas al pago de recargos por ser de vital importancia para el país (combustibles, lubricantes, minerales de hierro y antimonio, cobre en desecho, caucho natural y sintético, algunos materiales refractarios y papel de diario). Otras importaciones (materias primas, productos elaborados, semielaborados y bienes de capital) estarían sujetas al recargo de entre el 20 y 40 %, según listas elaboradas por el gobierno. Finalmente, los artículos no comprendidos en las listas recibirían un gravamen del 300 % sobre el valor CIF de las mercaderías. Este considerable grado de proteccionismo logró ser atenuado por la legislación de promoción industrial, que garantizó en ciertos sectores exenciones aduaneras para el ingreso de partes y bienes de capital. En efecto, las operaciones relativas a inversiones de capital aprobadas con anterioridad estaban expresamente exceptuadas de los recargos establecidos en el Decreto n.º 11.917/58.³⁷ Asimismo, se mantuvo con alguna modificación el requerimiento de “depósito previo”

³⁵ Ídem.

³⁶ BCRA, *Memoria Anual 1958*, p. 96.

³⁷ BCRA, *Memoria Anual 1958*, p. 98.

que obligaba a importadores a pagar parte de sus compras por adelantado.

En suma, la eliminación de los controles cuantitativos a las importaciones y del sistema de permisos previos de cambio y la unificación del mercado cambiario a partir de tipos de cambios flexibles que fluctuarían en función de la oferta y la demanda pusieron fin al sistema de tipos de cambio múltiples vigente desde la década de 1930. No obstante, la implementación de tarifas aduaneras que variaban de 0 al 300 % actuó indirectamente como un sistema de tipos de cambio diferenciales en lo que respecta a la administración de las importaciones, alentando unas y desalentando otras con el objeto de proteger la industria nacional existente de la competencia foránea. Progresivamente, los aranceles fueron amainando particularmente con relación a los insumos y bienes de capital de las ramas industriales que buscaban ser estimuladas desde el gobierno. Paralelamente, los depósitos requeridos para la importación de una gran cantidad de importaciones sujetas a tarifas aduaneras actuaron como detrimento indirecto sobre las importaciones (Petrecolla, 1989). En definitiva, las autoridades económicas buscaban que la abolición de las restricciones cuantitativas fueran compensadas por una combinación de instrumentos (depreciación cambiaria, alza de tarifas arancelarias y depósitos previos) que restringieran las importaciones.

Los cambios en materia de política cambiaria y comercio exterior desalentaron las importaciones y contribuyeron a restituir el equilibrio de la balanza comercial en 1959, aunque generaron una recesión en la actividad económica interna. La devaluación y los recargos arancelarios generaron aumento de los costos de producción a raíz del encarecimiento de los insumos importados. El aumento de los precios internos en mayor porcentaje que la devaluación generaría a futuro un atraso cambiario y apreciación de los tipos de cambio reales que ejercerían cierta presión sobre la estabilidad cambiaria. En efecto, el aumento de los precios internos y la reaparición del desequilibrio del balance

de pagos constituyeron factores que impidieron sostener la liberalización cambiaria hacia 1961, momento en que el Banco Central se vio obligado a inyectar dólares en la economía para preservar los tipos de cambio.

El plan de estabilización implicó una profunda modificación de la estructura de precios relativos, generó una caída de los salarios reales y la demanda doméstica, lo que llevó a una recesión agravada por la implementación de medidas monetarias, fiscales y crediticias restrictivas. En 1959 el PBI descendió un 6,5 %. Las presiones comenzaron a ceder en la segunda parte del año una vez que se logró “pasar el invierno” anunciado por el ministro de Economía Álvaro Alsogaray. La entrada de capitales extranjeros, tanto bajo la forma de inversión directa, como de préstamos públicos y privados, constituyó un factor dinamizador al responder positivamente a las medidas gubernamentales y permitió aliviar temporalmente la restricción externa y postergar en el corto plazo las amenazas latentes sobre la balanza de pagos. La restitución de la confianza y los crecientes flujos de capitales que respondieron en un inicio favorablemente a las facilidades proyectadas a la inversión extranjera a través de la Ley 14.780 redujeron las presiones sobre el tipo de cambio. El año recesivo de 1959 contrastó con el rebote y crecimiento de la economía y producción de 1960, que alcanzó un incremento del 8 % anual (Llach y Gerchunoff, 1998). En septiembre de 1960, se anunciaron facilidades para la financiación externa de importaciones de equipo industrial. Hacia fines de 1960, se eliminaron algunos recargos y requerimiento de depósito previo que pesaban sobre la importación ciertas máquinas. Hacia 1961 más de la mitad de las importaciones no pagaban tarifas aduaneras (Petrecolla, 1989, p. 112).

En cuanto al flujo de importaciones, el auge de las inversiones extranjeras generó una expansión de las importaciones. En 1960 las importaciones de materias primas y bienes intermedios aumentaron un 19,8 % y las importaciones de equipos y bienes de producción aumentaron un

68,2 % con relación al año anterior.³⁸ El rubro que experimentó un aumento significativo dentro de esta categoría fue la importación de partes para el armado de automotores y tractores. La mitad de dichas importaciones consistían en equipos e instalaciones para la producción de energía eléctrica, explotación petrolífera y transporte ferroviario. Paralelamente, se registró una caída considerable de la importación de combustibles gracias a la maduración de las inversiones llevadas a cabo en el sector petrolero (véase cuadro 4). El ingreso de capitales en 1960 de corto y largo plazo procedente tanto de entidades privadas como de instituciones bancarias y oficiales permitió financiar el déficit del intercambio y acrecentar la liquidez de la economía argentina.³⁹

Cuadro 4. Importaciones clasificadas por destino económico de los bienes (1958-1962). Composición porcentual

Período	Intermedios	Combustibles	Bienes de consumo	Bienes de capital	Total
1958	55,0	19,1	4,6	13,8	100
1959	63,8	21,6	2,4	12,2	100
1960	62,9	12,7	1,9	22,5	100
1961	63,1	9,2	2,9	24,8	100
1962	60,7	6,9	3,0	29,3	100

Fuente: Katz, Jorge y Kosacoff, Bernardo (1989). *El proceso de industrialización en la Argentina: evolución, retroceso y prospectiva*, Buenos Aires: Centro Editor de América Latina/CEPAL, p. 99.

Para 1961 la Argentina había limitado al mínimo sus relaciones de comercio y pagos sobre bases bilaterales, en tanto que los únicos convenios de carácter bilateral que aún

³⁸ BCRA, *Memoria Anual 1961*, pp. 27-31.

³⁹ Ídem, p. 29.

subsistían eran aquellos acordados con España y la Unión Soviética, mientras se transitaba, paralelamente, hacia relaciones comerciales con países limítrofes bajo regímenes de pago convertibles.⁴⁰ Asimismo, la tendencia hacia la liberalización del comercio exterior se manifestó en las reducciones en los recargos de importación, suspensión de recargos para la importación de maquinaria no producida en el país y exenciones para la introducción de bienes de capital. Por otra parte, se eliminaron retenciones a diversos productos elaborados con materias primas agrícolas, como aceites comestibles.⁴¹

A lo largo de 1961, comenzaron a revertirse los índices económicos. Las cosechas de 1960-1961 fueron más pobres de las esperadas. Mientras el volumen de las exportaciones se veía comprometido, paralelamente se registró un incremento de las importaciones a raíz de la expansión de la actividad manufacturera y otros sectores de la economía que demandaron el ingreso de materias primas, productos intermedios y bienes de capital. Varias de las ramas industriales más dinámicas que habían crecido al calor del programa desarrollista, particularmente la automotriz, demandaban un intenso flujo de insumos importados que generaba un desahorro en divisas. Asimismo, la presencia de empresas transnacionales en las ramas más dinámicas del sector industrial generó también un “desahorro de divisas” en concepto de giro de utilidades y regalías a las casas matrices radicadas en el exterior. Por otra parte, la elevación de los precios internos propició un incentivo adicional para el aumento de los artículos importados. En el balance de pagos, se acumulaban obligaciones por el pago de importaciones y deudas contraídas.⁴² Para inicios de 1962, poco

⁴⁰ Ídem, p. 27.

⁴¹ Ídem, pp. 27-31.

⁴² BCRA, *Memoria Anual 1961*. El pago de los servicios de la deuda externa pública ascendió de 575 millones de dólares en 1955 a 1 613 en 1958 y a 2 717 millones en 1963, creando un importante flujo de divisas en concepto de pagos y amortizaciones (Belini y Korol, 2012, p. 156).

antes de ser derrocado Frondizi, las señales de alarma de la economía argentina volvieron a encenderse. El aumento y diversificación de las exportaciones aún constituía una asignatura pendiente. Nuevamente se avecinaba una crisis de restricción externa.

Consideraciones finales

Este trabajo se propuso analizar la relevancia de los instrumentos de administración del comercio exterior como herramientas clave en momentos de restricción externa en tanto mecanismos necesarios para la restitución del equilibrio del balance de pagos y la adecuación de las compras extranjeras a la disponibilidad de divisas en función de las prioridades de la política económica. No obstante, la potencialidad de dichos instrumentos para trascender su efectividad cortoplacista dependió de su complementariedad a largo plazo con otras herramientas de política económica que promovieran cambios estructurales en la economía productiva. Así pues, una regulación estatal del comercio exterior puede alejar transitoriamente la restricción externa, pero la erradicación del desequilibrio crónico del balance de pagos no depende exclusivamente de políticas de administración del intercambio y de las divisas disponibles, sino de su incorporación en el marco de un programa macroeconómico más vasto que procure eliminar a largo plazo las causas de la estructura productiva desequilibrada a través de una profundización del proceso de industrialización nacional.

Tras la primera manifestación de la restricción externa de la posguerra hacia 1949-1952, las autoridades advirtieron la necesidad de propiciar la transición entre dos etapas de industrialización: de la “etapa fácil” de la ISI –liderada por las ramas productoras de bienes de consumo final no durables– a la fase “compleja” protagonizada por industrias tecnológicamente más sofisticadas e intensivas en capital

que elaboraban insumos básicos, bienes de consumo durables y maquinarias. Si bien las intenciones oficiales de las administraciones analizadas coincidían en la necesidad de profundizar el proceso de industrialización como medio para superar la restricción externa en el largo plazo, los instrumentos implementados para propiciar dicha transición y las prioridades políticas del gobierno peronista, la Revolución Libertadora y el gobierno de Frondizi eran claramente disímiles. Por último, además de las evidentes diferencias políticas, el contexto internacional condicionó la implementación de instrumentos de administración del comercio exterior. En la inmediata posguerra, la inconvertibilidad de monedas extranjeras claves para el comercio exterior argentino y la escasez de divisas libres o convertibles llevaron a configurar una red de intercambios internacionales a partir de convenios bilaterales bajo criterios de compensación. Tal restricción obligó a reorientar el comercio hacia aquellos países con los cuales la Argentina contaba con saldos comerciales favorables, lo cual impedía importar desde otros países insumos y equipos más baratos y eficientes que demandaba la industria en expansión. A fines de la década de 1950, el retorno del comercio multilateral y la convertibilidad de las monedas permitió mayor flexibilidad de los flujos comerciales, pero las condiciones estipuladas por la adherencia al FMI obligaron al Estado a desprenderse de instrumentos claves en la administración del comercio exterior que venían implementándose desde la década de 1930 y 1940, como el control de cambios y los controles cuantitativos y cualitativos a las importaciones. Hacia 1962, la crisis del sector externo estrechó las alternativas cambiarias. Paralelamente, la aceleración de la inflación interna acentuaba el desequilibrio externo condicionando severamente la posibilidad de sostener un régimen cambiario y comercial sin regulaciones. Asimismo, el creciente endeudamiento externo, el libre giro de utilidades de las empresas transnacionales a las casas matrices y el incremento de los

insumos importados por las ramas más dinámicas del sector industrial agravaron el equilibrio de las cuentas externas.

En breve, a pesar de los múltiples condicionantes que padeció la economía argentina a raíz de las características de la economía internacional de la inmediata posguerra (una economía internacional signada por balances de pagos deficitarios y escasez de dólares), la persistencia de herramientas estatales de administración del comercio exterior evidenció un mayor grado de autonomía del gobierno peronista no solo frente a las clases dominantes nacionales, sino también frente a los organismos internacionales que abogaban por la restitución del comercio de exportación al sector privado, el retorno del comercio multilateral y la liberalización del mercado cambiario. La autonomía estatal también se dio en relación con el propio Estado, en tanto que, a partir de 1955, el margen de acción política de gobiernos civiles estaría seriamente cercenado a raíz de los recurrentes planteos e intervenciones de las Fuerzas Armadas, subordinadas estratégicamente a la política exterior estadounidense en el contexto de la Guerra Fría.

Referencias bibliográficas

- Altimir, Oscar, Santamaría, Horacio y Sourrouille, Juan, 1966. "Los instrumentos de la promoción industrial en la posguerra". En *Desarrollo Económico*, n.º 21, Buenos Aires, pp. 89-144.
- Belini, Claudio, 2009, *La industria peronista. 1946-1955*. Buenos Aires: Edhasa.
- Belini, Claudio y Korol, Juan Carlos, 2012. *Historia económica de la Argentina en el siglo XX*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- Belini, Claudio, 2014. "Inflación, recesión y desequilibrio externo. La crisis de 1952, el plan de estabilización de Gómez Morales y los dilemas de la economía pero-

- nista". En *Boletín del Instituto de Historia Argentina y Americana "Dr. Emilio Ravignani"*, tercera serie, n.º 40, pp. 109-150.
- Belini, Claudio, 2017. *Historia de la Industria en la Argentina. De la independencia a la crisis de 2001*. Buenos Aires: Sudamericana.
- Brenta, Noemí, 2013. *Historia de las relaciones entre Argentina y el FMI*. Buenos Aires: Eudeba.
- Braun, Oscar y Joy, Leonard, 1968. "A Model of Economic Stagnation. A Case Study of the Argentine Economy". En *The Economic Journal*, n.º 321, diciembre.
- Diamand, Marcelo, 1972. "La estructura productiva desequilibrada argentina y el tipo de cambio". En *Desarrollo Económico*, Vol. 12 n.º 45, pp. 25-47.
- Gahn, Santiago, 2017. "Control de cambios en perspectiva histórica: El caso argentino luego de Bretton Woods". En Médici, F. (Ed.). *Discusiones sobre el tipo de cambio: el eterno retorno de lo mismo*. Moreno: UNM Editora, pp. 221-250.
- Gerchunoff, Pablo y Llach, Lucas, 1998. *El ciclo de la ilusión y el desencanto. Un siglo de políticas económicas argentinas*. Buenos Aires: Emecé.
- Gerchunoff, Pablo y Antúnez, Damián, 2002. "De la bonanza peronista a la crisis de desarrollo". En Torre, Juan Carlos (dirección de tomo). *Los años peronistas (1943-1955)*. Buenos Aires: Sudamericana, Nueva Historia Argentina, Tomo VIII, pp. 125-205.
- Gómez, Teresita y Tchordonkian, Silvia, 2017. "El comercio exterior argentino en la encrucijada. Limitaciones internas y condicionantes externos en el segundo gobierno peronista (1952-1955)". En *H-industri@*, Año 11, n.º 20, primer semestre de 2017, pp. 24-42.
- Gómez, Teresita y Waldman, Joaquín, 2019. "Comercio exterior argentino entre los años 1947-1950. Evolución y composición de sus exportaciones". En Gómez, Teresita (2019). *Desafíos existentes en las políticas públicas*

- a mediados del siglo XX, Argentina 1940-1976*. Buenos Aires: Acercándonos Editorial, pp. 219-252.
- Jáuregui, Aníbal, 2004. "Prometeo encadenado: los industriales y el régimen peronista". En Berrotarán, Patricia, Jáuregui, Aníbal y Rougier, Marcelo (comps.). *Sueños de bienestar en la nueva Argentina. Políticas públicas durante el peronismo, 1944-1945*. Buenos Aires: Imago Mundi, pp. 47-71.
- Katz, Jorge y Kosacoff, Bernardo, 1989. *El proceso de industrialización en la Argentina: evolución, retroceso y prospectiva*. Buenos Aires: Centro Editor de América Latina/CEPAL, p. 99.
- Kedar, Claudia, 2012. "Chronicle of an Inconclusive Negotiation: Perón, the International Monetary Fund, and the World Bank (1946-1955)". En *Hispanic American Historical Review*, Vol. 92(4), pp. 637-668.
- Llairó, María de Monserrat y Siepe, Raimundo, 2003. *Frondizi: un nuevo modelo de inserción internacional*. Buenos Aires: Eudeba.
- Novick, Susana, 2004. *I.A.P.I.: auge y decadencia*. Buenos Aires: Catálogos.
- Petrecolla, Alberto, 1989. "Unbalanced Developement, 1958-62". En Di Tella, Guido y Dornbusch, Rudiger (eds.). *The Political Economy of Argentina, 1946-1983*. Macmillan Press, pp. 108-128.
- Rapoport, M. y Spiguel, C., 2009. *Relaciones tumultosas. Estados Unidos y el primer peronismo*. Buenos Aires: Emecé.
- Rougier, Marcelo, 2012. *La economía del peronismo*. Buenos Aires: Sudamericana.
- Rougier, Marcelo, 2018. "El Banco Central durante el primer peronismo 1946-1955: un instrumento clave de la política económica y la promoción de los sectores productivos". En Rougier, M. y Sember, F. (coord.). *Historia necesaria del Banco Central de la República Argentina. Entre la búsqueda de la estabilidad y la promoción del desarrollo*. Carapachay: Lenguaje Claro Editora; Buenos Aires: Fundación Ciccus.

- Sikkink, Kathryn, 2009. *El proyecto desarrollista en la Argentina y Brasil: Frondizi y Kubitschek*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- Sourrouille, Juan V., Kosacoff, Bernardo y Lucángeli, Jorge, 1985. *Transnacionalización y política económica en Argentina*. Buenos Aires: CEAL-CEPAL, pp. 11-60.
- Sourrouille, Juan V. y Ramos, Adrián H., 2013. “El trigo y las ganancias del IAPI entre 1946 y 1949: Miranda y la política económica en los inicios del peronismo”. En *Serie de Documentos de Trabajo del IIEP*, Buenos Aires: Instituto Interdisciplinario de Economía Política de Buenos Aires (IIEP-BAIRES)/FCE-UBA/CONICET n.º 2, septiembre de 2013.
- Szusterman, Celia, 1998. *Frondizi, la política del desconcierto*. Buenos Aires: Emecé.

“Por la razón o por la fuerza”

Controles de precios en la Argentina de la planificación, 1948-1975

E. MARTIN CUESTA,¹ MAURO NAHUEL CUK,² MATEO
ALLERAND,³ ERNESTO CURVALE,⁴ Y MIGUEL MARCONI⁵

“La economía argentina no funciona sin control de precios”.⁶

Gustavo Posse (6/4/2020)

-
- ¹ CONICET-Universidad de Buenos Aires. Instituto Interdisciplinario de Economía Política de Buenos Aires. Centro de Estudios Económicos de la Empresa y el Desarrollo. Buenos Aires, Argentina.
 - ² Universidad de Buenos Aires. Facultad de Ciencias Económicas. Centro de Estudios Económicos de la Empresa y el Desarrollo (CEEED) adscrito al Instituto Interdisciplinario de Economía Política (IIEP-BAIRES), Buenos Aires, Argentina.
 - ³ Universidad de Buenos Aires. Facultad de Ciencias Económicas. Centro de Estudios Económicos de la Empresa y el Desarrollo (CEEED) adscrito al Instituto Interdisciplinario de Economía Política (IIEP-BAIRES), Buenos Aires, Argentina.
 - ⁴ Universidad de Buenos Aires. Facultad de Ciencias Económicas. Centro de Estudios Económicos de la Empresa y el Desarrollo (CEEED) adscrito al Instituto Interdisciplinario de Economía Política (IIEP-BAIRES), Buenos Aires, Argentina.
 - ⁵ Universidad de Buenos Aires. Facultad de Filosofía y Letras. Departamento de Historia. Buenos Aires, Argentina.
 - ⁶ Declaración del Intendente de San Isidro, Gustavo Posse, en una entrevista televisiva. En bit.ly/35kgpYt, recuperado el 7/04/2020.

Introducción

Durante el apogeo del paradigma de la planificación, en pos del desarrollo, se daba por sentada la intervención del Estado en la economía, por diferentes motivos⁷, de manera directa o indirecta, diversos actores pensaban como necesario el control de los precios⁸. De allí la necesidad de contar con datos estadísticos de calidad, e históricos, de la evolución y nivel de los precios (Núñez del Prado, 1969; Cuesta, 2016; Daniel, 2009).

A nivel teórico, y dados los problemas inflacionarios de las economías latinoamericanas, en particular la argentina, se postularon mecanismos para contener los precios de la economía. Para Prebisch (1976), el contexto político y la puja distributiva eran causales importantes de los procesos inflacionarios⁹.

Teniendo en cuenta lo anterior, cabe preguntarse acerca de la naturaleza de la formación de los precios. Según el marco teórico, las respuestas son diversas, así como el modo de intervenir (o no) en los precios. Desde la economía clásica, se interpreta que los precios son el resultado de la suma de los costos de producción (o tienden a ello)¹⁰. Es una visión desde la oferta de bienes y servicios. Otras interpretaciones, sin dejar de entender la estructura de costos, ponen todo el énfasis en el mercado: el precio es el resultado de la oferta y la demanda. Avanzando entre ambas posturas, también se plantea que los precios son una categoría relacional; en la misma línea, también se interpreta como una de las expresiones de las relaciones sociales y/o de poder. O

⁷ Sobre la planificación en el período, ver Jáuregui (2014), y sobre el rol del Estado ver Prebisch (1976).

⁸ Entendiendo precios en un sentido amplio: bienes y servicios, trabajo (salario), tipo de cambio, etc.

⁹ Con respecto a la puja distributiva, ver Cuesta y Cuk (2019).

¹⁰ Cada visión no exenta de desafíos teóricos. En el marco de la teoría de la suma de los costos, Schumpeter ofreció una solución para explicar la tasa de ganancia.

como una relación social en sí misma, en el contexto de una economía de mercado. Interpretados como un indicador, subsumen o reflejan los equilibrios o desequilibrios macro y/o microeconómicos. De lo anterior, se puede agrupar una serie de enfoques que observan con atención la relación entre los precios, o lo que se denomina “precios relativos”. En parte, relaciones entre sí, o con un “equivalente general”, que puede ser la moneda doméstica, o internacional (sea oro, libra o dólar)¹¹. En el caso del precio de la moneda internacional, se entiende su impacto en los precios locales por vía de las importaciones y de los precios de los bienes transables. Para algunos, la negatividad de la intervención del Estado radica en que se distorsionan los incentivos económicos y la información clave para los actores.

Desde las diferentes perspectivas teóricas mencionadas, y en relación con el Estado¹², gran parte de ellas proponen la intervención estatal en la formación o en los precios en sí. Aunque la no intervención del Estado implica también una relación de poder. En este sentido, se propone la intervención del Estado para llevar adelante políticas de ingreso, o para mediar en la puja distributiva, o simplemente para corregir desequilibrios en la retribución de los factores de la producción. Ahora bien, lo anterior dependerá del grado de legitimidad, poder de coerción, e ideología de los agentes que conducen el Estado.

Entonces, los paradigmas que ven la necesidad de la intervención del Estado en los precios derivan en interrogantes y políticas sobre cómo intervenir, en qué precios, en qué medida y durante cuánto tiempo¹³. Y si el marco general es la discusión de la relación entre Estado y mercado, se

¹¹ Este breve esquema de las principales visiones teóricas no llega a cubrir el vasto campo de estudios sobre los precios, desde la economía hasta la sociología de los precios.

¹² El cual también puede ser interpretado desde diversas posiciones: un estado de clase, relación de poder, weberiano, hobbesiano, etc.

¹³ Al fin de cuentas, la administración o control de precios es una expresión relevante de la relación entre el Estado y el mercado.

adiciona la pregunta acerca del uso de la coerción y/o el consenso. Esto último estará en relación directa con el rol que se le asigne a los precios dentro de la política económica, la planificación y sus objetivos.

En consecuencia, durante el período del capítulo, diferentes elencos políticos con diversas ideas intervinieron en la formación de precios. Desde los acuerdos, la administración, pasando por el control y, en el grado mayor, la fijación de precios (o “precios máximos”).

Se hace referencia a la administración de precios de la canasta básica, de diferentes maneras. A grandes rasgos, se pueden observar cuatro objetivos en las políticas de precios: la búsqueda de precios “justos” o “adecuados”, el control contra el agio/especulación, sostener el salario real o el desarrollo de sectores específicos. En paralelo, como una forma de combate contra la inflación en cuanto expresión de un desajuste en los precios. La denominación de los precios no es un tema menor, ya que implica una carga semántica e ideológica; basta pensar en la diferencia entre el concepto de “precio justo” y el de “precio razonable”¹⁴.

Más generales, y quizá con mayor éxito, los precios de referencia son otra forma de administración, en donde la relación Estado y mercado se coloca en otra posición¹⁵. También se debe considerar que, desde diferentes abordajes, con sus sutilezas, se pone más énfasis en los denominados “bienes salario”; pero también hay que tener en cuenta quién produce los bienes o servicios (privados o del Estado), y quién impactó finalmente la intervención sobre los precios.

¹⁴ También denominaciones como precios “sugeridos”, “máximos”, “cuidados”, “esenciales”, “negociados”, etc.

¹⁵ Para algunos, es la forma que mayor impacto logra en los precios... quizá por la relación implícita con el mercado. Ahora bien, ¿existe un precio “correcto” o “justo”? Esto lleva a pensar el impacto de la ética en la economía como relación entre seres humanos. En el mismo sentido, se debe reflexionar también sobre la posibilidad de un “precio de equilibrio”.

Del amplio abanico teórico y político mencionado anteriormente, en Argentina, y en el período de este capítulo (1948-1975), se aplicaron casi todos. En principio, porque la inflación se consideraba un problema serio, aun discutiendo si se trataba de un régimen de alta inflación o inflación crónica. En segundo lugar, porque los debates y medidas implementadas aún son objeto de discusión, y en su momento se entendían con un fuerte impacto en clave política. Hay que considerar que los precios pueden “controlarse” de manera directa o indirecta. En el primer caso, cuando las políticas van directamente sobre el precio como expresión. En el segundo, cuando las acciones sobre la macroeconomía tienen, entre sus derivados y/o consecuencias, modificaciones en los precios (como el control del tipo de cambio, o la política arancelaria o comercial). En este caso, se hará especial énfasis en los controles directos.

Además, el período seleccionado corresponde al contexto del proceso de industrialización por sustitución de importaciones (ISI), también señalado como “industrialización dirigida por el Estado” (IDE), en toda la región¹⁶. Para observar y describir cómo se aplicaron los controles de precios en este período en Argentina, se opta por un desarrollo cronológico. Se comenzará en 1948, cuando el aumento de los precios dio fuerte impulso al gobierno peronista para realizar controles de precios, en el marco del Primer Plan Quinquenal. El cierre será en la crisis hiperinflacionaria de 1975, que, además de ser el final implícito del Plan Trienal iniciado en 1973, marcó el cierre de un proceso de largo plazo. La industrialización por sustitución de importaciones (ISI), para el caso argentino, llegó a su límite en ese año, previo al golpe de Estado, que marcó un cambio en la estructura económica. Además, las ideas hegemónicas en el período tenían uno de sus focos en el

¹⁶ Se debe considerar que los controles de precios, desde la década de 1930, estaban en la agenda de política económica tanto en EE. UU. como en Europa.

mercado interno, donde la variación del salario real era una herramienta clave. Y, por ende, el nivel de los precios de los bienes “canasta”.

Delimitado el arco temporal, se abordará el problema de las políticas de controles de precios, con énfasis en cinco períodos. El primero es durante el peronismo, entre 1948 y 1955. El segundo, el interregno 1955-1958 y el gobierno de Arturo Frondizi (1958-1962). Tercero, el gobierno de Arturo Illia (1963-1966). Cuarto, el conocido plan de Krieger Vasena durante el gobierno de facto del general Onganía (1966-1969). El quinto es el Plan Trienal, en el marco del retorno del peronismo al poder, entre 1973 y 1975. El hilo conductor, los controles de precios, se enmarca en la centralidad que tuvo el paradigma de la planificación en estas etapas. Cada sección aborda una intervención en particular, a partir de la evolución del IPC, fuentes secundarias y los dispositivos estatales. Esto permitirá observar y describir la implementación y evolución de las diferentes medidas en su contexto.

El peronismo clásico (1946-1955)

La llegada de Juan Domingo Perón a la Presidencia de la Nación en el año 1946 marcaría un punto significativo en la historia argentina. Parte de su capital político estaba en el apoyo de los trabajadores, que vieron ampliados sus derechos al tiempo que eran interpelados directamente desde el gobierno por primera vez.

Al finalizar la Segunda Guerra Mundial, la Argentina había acumulado reservas hasta alcanzar los 1.700 millones de dólares y comenzaba el proceso de sustitución de importaciones industriales (Belini y Korol, 2012). Desde la década del 30, y con mayor intensidad durante la posguerra, surgiría en América Latina un nuevo modelo de desarrollo: la industrialización por sustitución de importaciones (ISI),

que también puede ser denominada “industrialización dirigida por el Estado” (IDE). El proceso se caracterizó por una mayor participación estatal, y por poner el foco en el sector industrial como motor del crecimiento (Bértola y Ocampo, 2010).

Durante los primeros años del gobierno peronista, los salarios reales experimentaron aumentos importantes¹⁷ que permitieron a los obreros acceder a nuevos bienes de consumo (Torre y Pastoriza, 2002). Sin embargo, en el año 1949, los aumentos de precios comenzaron a poner en jaque a los aumentos salariales (Rapoport, 2000). Esto se evidenció en el cuadro 1.

Cuadro 1. Índice de precios al consumidor (1944-1950)

Año	IPC
1944	0,3 %
1945	19,9 %
1946	17,6 %
1947	13,6 %
1948	13,1 %
1949	31 %
1950	15,6 %

Fuente: Ferreres (2010).

La inflación comenzó a ser un problema que atravesaba las discusiones nacionales. Desde la oposición, Federico Pinedo sostenía que el país atravesaba un preocupante período de continua inflación como consecuencia de una política monetaria demasiado expansiva. Mientras que,

¹⁷ Para una discusión sobre los aumentos salariales entre el primer peronismo y el primer radicalismo, véase Cuesta y Vence Conti (2014).

desde el oficialismo, afirmaban que la inflación se producía por un rezago de la oferta de bienes y servicios frente al aumento de la demanda (Berrotarán *et al.*, 2006).

En un primer momento, el gobierno recurrió a mecanismos directos de control de precios: la implementación de un sistema de “patrullaje” a cargo de la policía, que debía garantizar que los comercios respetaran los precios establecidos. Para ello, se basó en una ley sancionada durante el gobierno de Roberto Ortiz que permitía establecer precios máximos sobre bienes alimenticios, de calefacción y vestimenta¹⁸. Esta ley también preveía la posibilidad de prohibir exportaciones con el objetivo de evitar el desabastecimiento. Sin embargo, el gobierno de Perón amplió sus alcances¹⁹, incluyó las manufacturas y extendió la variedad de productos alcanzados²⁰. En el año 1949, creó la Dirección Nacional de Vigilancia de Precios y Abastecimiento²¹ con el objetivo de garantizar el cumplimiento de las normas vigentes (Elena, 2012).

Desde lo discursivo, se utilizó la figura del especulador como uno de los enemigos del pueblo. Esta estrategia tenía dos ejes centrales: por un lado, buscó obtener el apoyo de los sectores populares y que estos fueran los garantes del respeto a los precios establecidos. Por otro, se construyó un relato en el cual existía un culpable externo al problema de la inflación para que esta no fuera asociada al gobierno (Elena, 2012).

Estas medidas no fueron suficientes para solucionar el problema de la inflación, lo cual, sumado a otros problemas, motivó cambios en el gabinete económico: en 1949 Alfredo

¹⁸ Ley 12.591, publicada en el Boletín Oficial de la República Argentina el 11/09/1939.

¹⁹ Ley 12.830, publicada en el Boletín Oficial de la República Argentina el 16/09/1946.

²⁰ Cabe recordar que el gobierno prolongó el congelamiento de alquileres (Decreto 1.580/43), que ya se había establecido antes del gobierno peronista.

²¹ Decreto 10.102/49, publicado en el Boletín Oficial de la República Argentina el 29/04/1949.

Gómez Morales reemplazó a Miguel Miranda en la conducción de la economía.

En el plan de emergencia económica anunciado por Perón en 1952, se sumaron mecanismos indirectos de control de precios y se incrementaron los directos. Se contrajo la base monetaria, se apuntó a reducir el déficit fiscal, se limitó el crédito a los sectores considerados estratégicos y se subieron las tasas de interés (Belini y Korol, 2012).

Si bien la historiografía destaca los aspectos más ortodoxos del plan, los mecanismos directos de control de precios tuvieron un rol fundamental. En este sentido, se recurrió a políticas de abastecimiento, precios máximos, y se congelaron los salarios por un período de dos años luego de establecer aumentos que debían encontrarse entre el 40 % y el 80 % (Belini, 2014).

La complicada situación del balance de pagos produjo un importante debate al interior del gobierno. El sector liderado por Antonio Cafiero (ministro de Comercio Exterior) sostenía la necesidad de devaluar para fomentar las exportaciones. Los efectos contractivos de la devaluación harían caer los ingresos, por lo que caería la demanda haciendo ceder la inflación. La postura contraria, liderada por Gómez Morales, se oponía a la devaluación argumentando que el traslado a precios intensificaría el proceso inflacionario. Finalmente, este último grupo logró imponerse y el tipo de cambio no fue modificado (Belini, 2014).

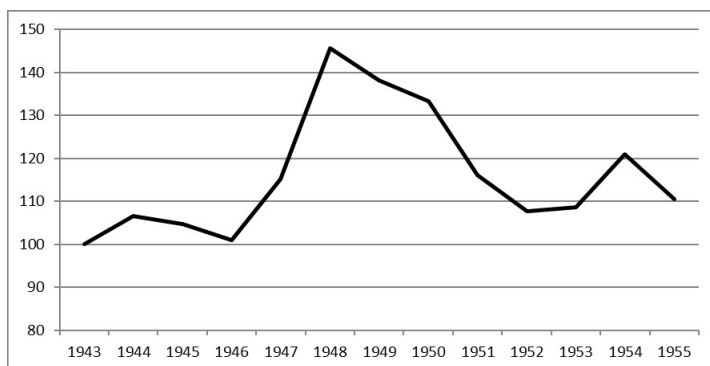
En esta segunda etapa, los discursos oficiales pasaron de la crítica al “especulador” a la crítica al “derrochador”: aquel trabajador que gastaba irresponsablemente el dinero. Nuevamente, se puso en el centro de los discursos a las amas de casa, quienes priorizarían el bien común y el gasto responsable, frente a los hombres, que gastarían su dinero en bebida y otros productos innecesarios (Rougier y Fiszbein, 2004).

Cuadro 2. Índice de precios al consumidor (1951-1955)

Año	IPC
1951	36,7 %
1952	38,8 %
1953	4 %
1954	3,8 %
1955	12,3 %

Fuente: Ferreres (2010).

Como se puede apreciar en el cuadro 2, hasta 1952 persistieron los altos niveles de inflación. Sin embargo, en 1953 se observa una fuerte caída, y en 1954 se obtuvieron los valores más bajos de la década. Obviamente, las fluctuaciones de precios, así como los diversos planes, impactaron sobre los salarios reales, como se observa en el gráfico 1.

Gráfico 1. Evolución del índice de salario real. Base 100=1943

Fuente: Cuesta y Cuk (2019).

Se puede apreciar un fuerte incremento salarial, cercano al 40 %, durante los primeros años de expansión. Sin embargo, ya hacia el año 1948 se observa un estancamiento que se traduciría en caída para los años posteriores²². La inflación fue superior a los aumentos salariales para el período 1948-1952. Hacia el final del período, con el marcado descenso de la inflación, los salarios recuperaron poder adquisitivo en 1954. En cualquier caso, no es un dato menor que, incluso en el momento de mayor caída, los salarios se mantuvieran más altos que al momento de asumir Perón.

El plan de emergencia económica del peronismo fue uno de los primeros planes pensados para combatir la inflación. La respuesta ensayada por Gómez Morales dio muestras de un gran pragmatismo al recurrir tanto a mecanismos directos como indirectos de control de precios. Se redujo la inflación gracias al establecimiento de precios máximos y a las leyes de abastecimiento, pero también por la contracción de la política monetaria y la estabilidad del tipo de cambio. El plan mantuvo la concepción propia del peronismo sobre el rol que el Estado debía ocupar y la forma en la que debía intervenir, y logró bajar rápidamente la inflación sin que el nivel de vida cayera en forma considerable.

De la caída de Perón a Frondizi (1955-1958)

En septiembre de 1955, un movimiento cívico-militar auto-denominado “Revolución Libertadora” llevó adelante un golpe de Estado que derrocó al gobierno. El gobierno de facto buscó sus apoyos teóricos en materia económica en Raúl Prebisch, quien publicó varios documentos acerca de la situación de la economía argentina y sus posibles

²² El gobierno evitó profundizar la caída del salario real antes de las elecciones de 1949 para que la situación económica no complicara sus perspectivas electorales.

soluciones. En la cartera de economía, Eugenio Blanco primero y Adalberto Krieger Vasena después implementaron políticas económicas de liberalización de la economía. Esto implicó la pretensión de liberación de los precios. En parte, por el marco teórico e ideológico del elenco gubernamental y los intereses de los sectores en el poder, así como también por oposición al período anterior y todas sus medidas. Por ejemplo, el gobierno unificó el tipo de cambio y devaluó fuertemente la moneda al poco tiempo de tomar el poder, en octubre de 1955 (Ferrer, 2004).

En ese marco, además de por contraste con las políticas peronistas, se sostenía que los controles de precios eran un obstáculo al crecimiento económico. Entre otros motivos, por entender que son señales que da el mercado, con base en las cuales se orientan los sectores económicos, en busca de la eficiencia, la productividad y la rentabilidad. De todas maneras, en el período 1955-1958, si bien no se aplicaron controles de precios estrictos, se presionó con fuerza para contener el alza del costo de vida y sostener el salario real, por motivos políticos y sociales. Pero con poco éxito, ya que el índice de precios al consumidor creció sostenidamente entre 1955 y 1958, año en que el gobierno de facto llamó a elecciones y entregó el poder al presidente Arturo Frondizi.

Inflación y estabilización: el desarrollismo en el poder (1958-1962)

La presidencia de Arturo Frondizi, iniciada en 1958, marcó el inicio de las políticas “desarrollistas” en la Argentina. Al mismo tiempo, y en el marco del “Plan de Estabilización y Desarrollo”, la Argentina se vio circunscripta a los lineamientos acordados con el FMI en el primer acuerdo *stand by* de la historia del país.

Durante este período, se buscó nuevamente la eliminación de los controles de precios. La nueva administración entendía que las variables como los precios, salarios o tipo de cambio no podían estar manipuladas arbitrariamente por el Estado. El pensamiento subyacente era que los controles de precios no corregían las causas que ocasionaban la inflación, sino que la detenían provisoriamente, lo que conducía a que los problemas se manifestaran a través del desabastecimiento y la aparición de “mercados negros” (Rapoport, 2000).

El 30 de diciembre de 1958, se produjo la reforma del sistema cambiario. A través del Decreto 11.916, se eliminó el sistema de tipos de cambios múltiples. Se estableció un único régimen cambiario libre y fluctuante sometido a la disponibilidad de divisas. Sin embargo, si bien se liberó el tipo de cambio, se constituyó un sistema de “flotación sucia”, a partir del cual el BCRA solo intervendría en casos puntuales con el fin de contrarrestar las distorsiones especulativas. El mecanismo rector era el libre mercado, con un “sinceramiento” del tipo de cambio, pero con la salvedad de posibles intervenciones en casos anómalos. En 1958 el tipo de cambio vinculado al peso argentino era de \$28 por dólar; en 1959, alrededor de \$75. Esto significó una devaluación de más del 250 % en un año. Como consecuencia de la devaluación, los salarios reales cayeron durante ese año un 20 % (Ferrer, 1963), como se aprecia en el gráfico 2.

En una posterior declaración, Frondizi sintetizaría: “Este plan puede sintetizarse en la supresión del intervencionismo burocrático y en el mayor respeto de la iniciativa individual en el terreno económico [...] fueron suprimidos los controles de precios y los subsidios al consumo”²³. Para el gobierno, era prioridad acercarse a precios sin

²³ Presidencia de la Nación (1959). *Desarrollo económico y unidad nacional*. Mensaje del presidente de la nación, Dr. Arturo Frondizi, día 5 de noviembre, p. 10.

distorsiones, que reflejasen sus costos reales. Esto es claro en la memoria del Banco Central de 1959:

Una parte de las reformas se dirigió a reconstruir el sistema de precios. El paso decisivo en esta dirección fue la reforma cambiaria, que eliminó el tipo oficial y los permisos de cambio. Quedaron abolidos todos los controles de precios, con excepción de los relativos a alquileres y tasa de interés. Suprimieronse subsidios y se reajustaron las tarifas de los servicios públicos. Después de muchos años de interferencias autoritarias en los procesos de mercado, la economía del país se basa nuevamente sobre relaciones de precios significativos²⁴.

Sin embargo, más allá de la retórica oficial, se implementaron ciertas medidas (tanto directas como indirectas) para intervenir en los precios. Entre las medidas indirectas, están las aplicadas al comercio exterior. Para amortiguar el efecto de la devaluación, se impusieron retenciones a las exportaciones. Mediante el Decreto 11.917/58, se tipificaron los productos ganaderos (equinos vivos, carne equina, cueros, etc.), agrícolas (cereales, semillas, oleaginosas, aceites y vegetales) y combustibles que tributarían un 20 %. Otros productos ganaderos (vacunos vivos, carne vacuna y lanas) tributarían el 10 %. En cuanto a las importaciones, se impusieron aranceles. Los insumos como el carbón, hierro y combustibles en general estarían exentos de pago; alimentos y productos químicos, un 20 %; maderas y motores, un 40 %. Las restantes importaciones tendrían recargos del 300 %.

En cuanto a los controles directos, se congelaron los alquileres y se establecieron precios máximos para productos básicos como el azúcar, aceite comestible, alcohol de quemar, arroz, harina de trigo, jabón de lavar, leche, manteca, pan y vino²⁵.

²⁴ Banco Central de la República Argentina (1959, p. 4).

²⁵ Ver De Pablo (2005).

Desde el punto de vista de los ingresos, en mayo de 1958 se autorizó un aumento de salarios de emergencia del 60 %, dispuesto por el Decreto 89/58. La evolución de los precios y el “ancla” sobre los aumentos salariales se manifestaron en una caída de los salarios reales en estos años, como se observa en el gráfico 2.

Gráfico 2. Evolución del índice de salario real. Base 100=1956



Fuente: Cuesta y Cuk (2019).

En 1959 la inflación alcanzó un récord de 129,5 % (ver cuadro 3). Durante 1960 y 1961, pasado el efecto de la devaluación, descendió a dos dígitos: 27,1 % en 1960 y 13,7 % en 1961. Esto mejoró la recaudación fiscal, dado que se producía un efecto Olivera-Tanzi en sentido inverso²⁶, en un marco en el que había un mejor control de las erogaciones, con mayor recaudación fiscal y mayor acceso al crédito.

²⁶ El efecto Olivera-Tanzi consiste en aquella situación en la que, dada la elevada inflación, se deteriora la recaudación fiscal real por parte del Estado. Esto se debe en parte a que el efecto inflacionario ocurre antes de que la recaudación fiscal de ese período se vuelva efectiva. Ocurre el efecto inverso durante procesos de caída de la inflación.

Cuadro 3. Índice de precios al consumidor (1957-1962)

Año	IPC
1957	24,7 %
1958	31,6 %
1959	113,7 %
1960	27,3 %
1961	13,5 %
1962	28,1 %

Fuente: Ferreres (2010).

Durante estos años, se produjo una reducción de la base monetaria, donde la cantidad de dinero a fines de 1961, en términos reales, era 23 % inferior a la que existía a fines de 1957. La utilización de una política monetaria contractiva corría acorde a los marcos teóricos de Álvaro Alsogaray, ministro de Economía entre 1959 y 1961, según la cual la inflación se explicaba meramente por cambios en la cantidad de dinero. El Banco Central, en línea con el ministro, planteaba en 1959 que la estabilización del nivel de precios presuponía la regulación de la oferta monetaria²⁷.

La política de precios del desarrollismo tuvo la intención de eliminar lo que, en la retórica oficial, implicaba “el intervencionismo distorsionador”. Pese a esto, la coyuntura política terminó condicionando sus planes, y llevó al gobierno a intervenir en determinados precios a través de mecanismos directos e indirectos.

²⁷ Banco Central de la República Argentina (1959, p. 4).

La presidencia de Arturo Illia y el auge de la planificación (1963-1966)

El 12 de octubre de 1963, asumía la presidencia Arturo Illia. La conducción económica recayó en primera instancia en Eugenio Blanco, y, luego de su muerte, en Juan Carlos Pugliese. Junto a ellos se sumaron a la cartera de economía un conjunto de técnicos provenientes de la CEPAL (Comisión Económica para América Latina) y de destacada participación en el CONADE (Consejo Nacional de Desarrollo). Siguiendo los lineamientos de estos dos organismos, la política económica estuvo signada por una intervención estatal de corte keynesiano (Rapoport, 2000).

En febrero de 1964, se sancionó la Ley de Abastecimiento n.º 16.454²⁸. Esta subrayaba el carácter social del abastecimiento y propugnaba la búsqueda del precio “razonable” en la comercialización de productos. Más tarde se sancionaron la ley 16.459²⁹ (que regulaba el salario vital y móvil y creaba el Consejo Nacional del Salario) y la 16.462³⁰ (orientada a regular los precios de los medicamentos).

La Ley de Abastecimiento creaba la Dirección de Abastecimiento, dependiente de la Secretaría de Comercio, que tendría como tarea el seguimiento de los precios y la elaboración de estadísticas pertinentes. Durante el año 1965, la Dirección Nacional de Abastecimiento tuvo una destacada acción. La Resolución 14/65 impuso la obligatoriedad de declarar los aumentos de precios a fines de evaluar su justificación y, en caso contrario, sancionar a los productores o comerciantes, la 25/65 sancionó precios máximos para la leche, la 26/65 estipuló el precio del pan, y la Resolución 27/65 puso un tope al precio de venta de los fideos. Por otra parte, el Decreto 406/66 reglamentó precios máximos para la construcción (Liffourrena, 2014).

²⁸ Publicada en el Boletín Oficial de la República Argentina el 13/02/1964.

²⁹ Publicada en el Boletín Oficial de la República Argentina el 15/06/1964.

³⁰ Publicada en el Boletín Oficial de la República Argentina el 8/08/1964.

También se estipuló la creación de un Consejo Nacional de Abastecimiento, que tenía como fin la coordinación y planificación de políticas públicas sobre la temática. Su composición intentaba integrar a todos los actores del sistema productivo y estaba conformado por representantes de las Secretarías de Estado (Agricultura, Ganadería, Comercio, Hacienda, Industria, Minería y Transporte), el CONADE, el Consejo Federal de Inversiones, los Movimientos Cooperativos, la CGT y los empresarios.

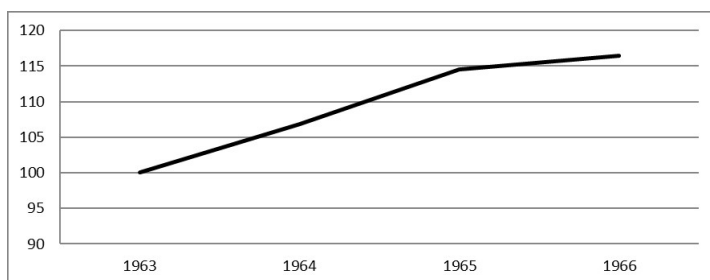
La presidencia de Arturo Illia marcaría un retorno de las prácticas de regulación y control sobre los precios. Pese a esto, los índices inflacionarios continuaron su tendencia alcista, y se mantuvieron por encima de los dos dígitos durante toda su gestión (ver cuadro 4).

Cuadro 4. Índice de precios al consumidor (1963-1966)

Año	Inflación
1963	24 %
1964	22,20 %
1965	28,60 %
1966	31,90 %

Fuente: Ferreres (2010).

Sin embargo, según se puede apreciar en el gráfico 3, los aumentos de precios fueron acompañados por un incremento de los salarios reales, que acompañaron la inflación.

Gráfico 3. Evolución del índice de salario real. Base 100=1963

Fuente: Cuesta y Cuk (2019).

De esta manera, si bien la inflación continuaba siendo un problema (agudo o crónico, según se interprete), los ajustes en los salarios permitieron que se incrementasen a lo largo de los años de la presidencia de Illia.

El plan Krieger Vasena, 1967-1970

El 28 de junio de 1966, un golpe de Estado autodenominado “Revolución Argentina” derrocó al gobierno, luego de lo cual asumió el poder el general Juan Carlos Onganía. En esta nueva dictadura, confluía una práctica militar-represiva con una gestión tecnocrática. Siguiendo a O'Donnell (1980), este Estado burocrático autoritario se proponía la “normalización” de la sociedad y la construcción de un nuevo orden político, económico y social de carácter modernizador.

Luego de un breve paso de Jorge Salimei³¹ por el Ministerio de Economía y Trabajo, la cartera recaería

³¹ Afiliado al Partido Demócrata Cristiano, la carrera de Jorge Salimei estuvo signada por su actividad en el ámbito privado donde fundó y dirigió la firma Sasetru, una de las mayores empresas del sector alimenticio.

en Adalbert Krieger Vasena, economista de previa gestión bajo el gobierno de facto de Pedro Aramburu y con aceitados vínculos con el *establishment* local e internacional.

La situación macroeconómica marcaba un estancamiento del PBI, que había pasado de un notable crecimiento en los años 1964 y 1965, del 10.4 y 9.2 respectivamente, a un 0.7 en 1966 (Ferrerres, 2010). Las reservas del Banco Central sumaban 250 millones de dólares, insuficientes para afrontar las necesidades financieras y comerciales del país. En materia de inflación, los 4 años previos tuvieron índices mayores al 20 % anual, continuando una tendencia inflacionaria de más de 15 años.

El diagnóstico de Vasena y su equipo de colaboradores hacía hincapié en el lento e inestable crecimiento económico, la inflación crónica, una industria “sobreprotegida” y los constantes desequilibrios fiscales³².

En términos de las causas inflacionarias, se tomaba cierta distancia de la ortodoxia monetarista. De hecho, no solo no se restringió la base monetaria, sino que entre 1967 y 1970 se incrementaron los agregados monetarios (Vittelli, 1986)³³. Se interpretó que los causantes de la inflación eran los costos y las expectativas de los agentes, visión mucho más acorde a los preceptos de la heterodoxia que a los de la ortodoxia liberal.

Para erradicar el factor de las expectativas devaluatorias y su consecuente impacto inflacionario, se hizo una devaluación de la moneda de tal magnitud que produjera un “colchón” suficiente, a fines de que los agentes descontaran próximas devaluaciones. La paridad de la moneda local frente al dólar pasó de \$250 a

³² Declaraciones de Krieger Vasena a Juan Carlos de Pablo (1986).

³³ Esta política monetaria podría ser una de las causas que explicara la acción no recesiva de la posterior devaluación. Para una explicación de la acción recesiva de las devaluaciones en Argentina, véase Díaz Alejandro (1963).

\$350 (devaluación del 40 %). Para evitar transferencias bruscas de ingresos, consecuencia lógica de la devaluación, se aplicaron derechos de exportación, también conocidos como “retenciones” a las exportaciones tradicionales por el 25 %, 20 % y 16 %, según los productos (Rapoport, 2000).

Dadas las características de la economía argentina de esos años, exportadora de bienes canasta, sumado a una tendencia crónica al déficit fiscal, las “retenciones” cumplían un doble efecto al desacoplar los precios internos de los externos y aumentar los ingresos fiscales. La particularidad de un instrumento que cumple dos objetivos es uno de los factores fundamentales que explican la repetida utilización en la historia económica argentina de este tipo de medidas³⁴.

Cubierto el traslado de la devaluación a precios por las retenciones, quedaba pendiente cubrir las consecuencias de una política monetaria laxa. Un alza de precios podría “licuar” las ventajas de competitividad generadas por la devaluación. Por ello, a la política de retenciones a las exportaciones se le sumó una política de acuerdo de precios con los principales sectores de la economía.

Si bien la política de controles de precios ya había sido utilizada con anterioridad por diversas administraciones, y a pesar de haber sancionado la Ley de Ordenamiento Comercial³⁵ en reemplazo de la legislación previa sobre políticas de precios y abastecimiento³⁶, la política de precios instrumentada por la administración Vasena fue de “acuerdo voluntario” de precios y no de “control” sobre el sector privado. La gestión del acuerdo

³⁴ Para una discusión sobre el balance entre instrumentos y objetivos en economía, véase Tiberghen (1952).

³⁵ Decreto 17.017/66, publicado en el Boletín Oficial de la República Argentina el 23/11/1966.

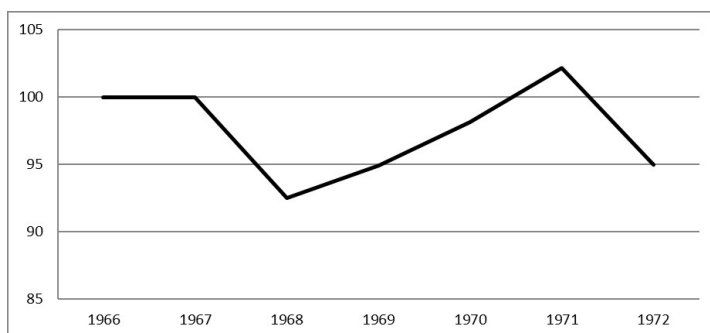
³⁶ Ley 16.454, publicada en el Boletín Oficial de la República Argentina el 12/02/1964.

con los empresarios recayó en Carlos Moyano Llerena³⁷, asesor del ministro y quien desde su revista *Panorama de la Economía Argentina* bregaba por la necesidad de una “política de ingresos” para combatir la inflación (Moyano Llerena, 1994). Conceptualmente, la política de ingresos es un intento de coordinación entre los agentes de la economía, que intenta mediar en la puja distributiva a fines de disminuir las tasas de inflación sin provocar grandes transferencias de recursos. La instrumentación de la política de precios se materializó en un acuerdo con las mayores firmas del país, por el cual estas se comprometían a no aumentar los precios a menos que el gobierno modificara el tipo de cambio, aumentara las tarifas o decidiera un aumento salarial. Como contraparte, cualquier disminución en los costos de producción debida a caídas en el precio en los insumos o aumentos de productividad redundaría totalmente en mayores beneficios para los empresarios.

Entendiendo el salario como un precio más, además de factor determinante de los costos de producción, el gobierno prorrogó los convenios colectivos de trabajo por 18 meses y concedió un aumento del 15 %. Como consecuencia lógica de la devaluación y su inercia inflacionaria, los salarios reales cayeron fuertemente durante el primer año de la implementación del plan, encontrando un piso desde el cual retomaría un sendero alcista a partir de 1969, como se observa en el gráfico 4.

³⁷ Entrevista a Krieger Vasena (De Pablo, 1986). Entrevista a Moyano Llerena (Vercesi, 2001).

Gráfico 4. Evolución del índice de salario real. Base 100=1966



Fuente: Ferreres (2010).

La política del acuerdo de precios fue exitosa. El índice de precios al consumidor que durante el año 1967 había ascendido al 30 % fruto de la devaluación y la inercia inflacionaria descendería durante los siguientes dos años a niveles tendientes a converger con la inflación internacional. El año 1969 sería el de más baja inflación de la década, y los salarios reales comenzarían a recomponerse luego de la caída posdevaluatoria. Pero las dificultades del plan comenzarían a sentirse a mediados de año, a raíz de la movilización social conocida como “Cordobazo”. Este estallido social provocaría la renuncia del ministro de Economía en junio de 1969. Si bien la política iniciada por Krieger Vasena continuaría durante la gestión de su sucesor Carlos Dagnino Pastore, las vicisitudes políticas llevarían a la renuncia del presidente Onganía y a un cambio en términos de políticas económicas durante el año 1970³⁸. La década de 1970 comenzaría nuevamente con una inflación al alza

³⁸ El 18 de junio de 1970, la Junta de Comandantes designaría al general Roberto Marcelo Levingston como presidente, quien nombraría, tras un breve paso de 4 meses por la cartera de Carlos Moyano Llerena, a Aldo Ferrer, de tendencias nacionalistas, como ministro de Economía.

inaugurando un nuevo período de alta inflación de la economía argentina, como se observa en el cuadro 5.

Cuadro 5. Índice de precios al consumidor (1966-1972)

Año	IPC
1966	31,86 %
1967	29,23 %
1968	16,23 %
1969	7,58 %
1970	13,58 %
1971	34,72 %
1972	58,45 %

Fuente: Ferreres (2010).

El plan antiinflacionario de 1967 fue uno de los más complejos e interesantes planes económicos de la historia argentina. Fruto de una combinación de coordinación de expectativas, implementación de derechos de exportación, baja en los aranceles de las importaciones, acuerdo de precios y política de ingresos, se logró bajar los índices de inflación haciéndolos converger con los internacionales, sin sufrir una caída del producto y recuperando el salario real luego de una caída inicial. Pero, lamentablemente, el éxito de los primeros años no logró ser sustentable en el tiempo.

Las opiniones frente al plan del 67 se dividen entre aquellas que señalan su fracaso final debido a cuestiones políticas exógenas (Llach y Gerchunoff, 1998) y quienes sostienen sus dificultades intrínsecas en términos macroeconómicos (De Pablo, 1975). Considerando que el plan del 67 redujo el déficit fiscal en términos primarios y financieros a los niveles más bajos de la década,

1.2 % del PBI para 1970 (Ferrerres, 2010), las dificultades parecieran estar más asociadas a las tensiones políticas y de puja distributiva³⁹ que a inconsistencias técnicas. De esto pareciera desprenderse que una correcta política de ingresos y de acuerdo de precios puede ser una estrategia exitosa de control inflacionario. Pero esta política, para su sustentabilidad, debe ser llevada a cabo bajo un amplio consenso social. Consenso difícil de obtener en el contexto político argentino de los 70.

El tercer peronismo (1973-1976)

El 25 de mayo de 1973, luego de 18 años de proscripción política, el peronismo regresaba al gobierno. La fórmula del Frente Justicialista de Liberación (FREJULI), encabezada por Héctor Cámpora y respaldada desde el exilio por Juan Domingo Perón, se impuso con más del 49 % de los votos.

En términos políticos, el ciclo de movilizaciones abierto con el Cordobazo de 1969 se profundizaba, y la nueva etapa democrática debía convivir con altos niveles de violencia política. En términos económicos, la inflación durante el año 1972 había ascendido al 58 % y los salarios reales mostraban una caída interanual del 10 % (Rougier y Fiszbein, 2006).

En ese contexto, José Ber Gelbard, expresidente de la Confederación General Económica (CGE) y ministro de Hacienda y Finanzas del nuevo gobierno, buscó llevar adelante el plan económico propuesto en las *Sugerencias del empresariado nacional para un programa de gobierno*. El programa de las *Sugerencias* había sido confeccionado por la CGE y la CGT en conjunto y señalaba

³⁹ Para un análisis de puja distributiva en el período, véase Mallon y Sourrouille (1973).

la necesidad de un acuerdo social entre el capital y el trabajo para aumentar la producción y mejorar la distribución del ingreso.

A comienzos de junio de 1973, el “Pacto Social” se institucionalizaría mediante la firma del Acta de Compromiso Nacional (ACN). Entre las medidas dispuestas por el ACN, se encontraban: aumentos de salarios de \$200 y la suspensión por 2 años de nuevas negociaciones salariales, aumento del 40 % en las asignaciones familiares, la prohibición de trasladar los mayores costos laborales al precio final de los bienes y servicios, el congelamiento inmediato de precios, y la creación de una comisión de ingresos y nivel de vida⁴⁰ para su fiscalización⁴¹.

Cabe indicar que, para esta labor de fiscalización, se convocó en el discurso y en la práctica a las mujeres. Tanto las amas de casa y las afiliadas a la Rama Femenina del Movimiento Nacional Justicialista (MSJ), tal como habría ocurrido en los años 50 (Elena, 2007; Dos Santos, 1983), como las profesionales o *las mujeres del siglo XXI* (Presidencia de la Nación, 1974). Desde este punto de vista, la política de control de precios podría ser examinada desde una perspectiva de género:

En primer lugar, un grupo de compañeras se ha especializado siguiendo cursos de capacitación en el ministerio de Economía, profundizando [sobre] el problema del desabastecimiento y sus causas... En segundo término, miles de compañeras

⁴⁰ Esta comisión fue creada con carácter provisional en junio de 1973 a través de la Resolución M. C. n.º 23, y elevada en 1974 a Comisión Nacional en agosto de 1974 a través del Decreto presidencial n.º 560. Entre sus competencias, se destacaban “el estudio, control y vigilancia de los precios, en particular de aquellos productos que considere esenciales por su incidencia en el nivel de vida y en el nivel de los salarios” (Boletín Oficial de la República Argentina, 1974).

⁴¹ Esta retórica contra la especulación y el desabastecimiento formó parte de un esfuerzo de convocatoria más amplio, de cuño cepalino, por modificar las pautas culturales de consumo y promover la formación de un ahorro nacional genuino (Pryluka y Coviello, 2018).

se han brindado para iniciar una campaña de fiscalización en esferas de la industria y comercios relacionados con los artículos de primera necesidad⁴².

En principio, las medidas de *shock* instrumentadas a través del ACN arrojaron resultados inmediatos: los precios en junio cayeron un 2,9 % respecto al mes anterior y, durante los siguientes cinco meses, la inflación mensual se mantuvo por debajo del 2 % (véase cuadro 6). Los salarios reales aumentaron un 20 %, aunque, tal y como se aprecia en el gráfico 5, esta suba solo logró recuperar los niveles del mes de enero. También el empleo mostró signos visibles de recuperación. La desocupación descendió del 6,6 % en el 72 al 5,4 % en el 73 (Todesca, 1975, p. 32).

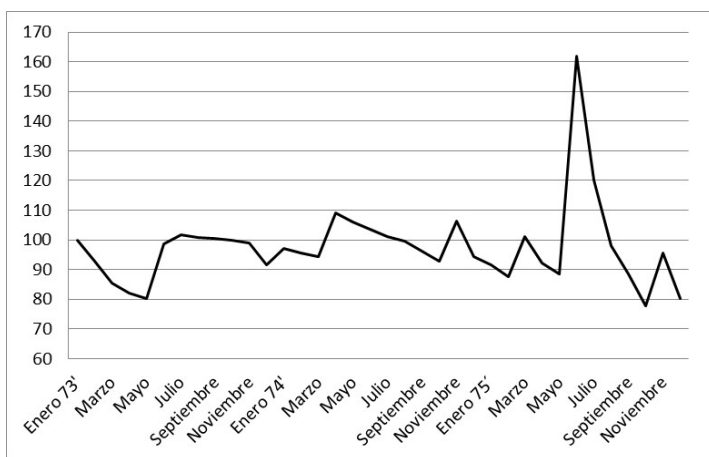
Cuadro 6. Índice de precios al consumidor durante 1973

Mes	IPC	Mes	IPC
Enero	4,60 %	Julio	0 %
Febrero	7,60 %	Agosto	0,80 %
Marzo	8,60 %	Septiembre	0,50 %
Abril	4,50 %	Octubre	1,60 %
Mayo	3,50 %	Noviembre	0,80 %
Junio	-2,90 %	Diciembre	8,10 %

Fuente: Rougier y Fiszbein (2006).

⁴² Presidencia de la Nación, 1974.

Gráfico 5. Evolución del índice de salario real. Base 100 = enero 1973



Fuente: elaboración propia sobre la base de Jelin (1978).

No obstante, en el escenario político, los conflictos cada vez más graves entre distintas facciones del peronismo revelaban la verdadera fragilidad de los consensos obtenidos y ejercían presión sobre el “Pacto Social”. El 25 de septiembre, sería asesinado el secretario general de la CGT José Ignacio Rucci. El asesinato de uno de los pilares del pacto sería el primer gran golpe sufrido por el acuerdo (Vercesi, 2010).

El segundo impacto vendría del frente externo. En octubre de 1973, se desencadenaría la “crisis del petróleo”. El aumento internacional de los precios de este insumo y sus derivados, por decisión de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP), generó un proceso de inflación mundial con alto impacto en la Argentina (Ferrer, 1987, p. 10).

Como consecuencia de las tensiones políticas internas y el *shock* externo, los precios en el mes de diciembre tuvieron un aumento del 8 % mensual (véase cuadro 6). Dadas

las dificultades para absorber los aumentos de costos, varias industrias comenzaron a violar los controles de precios y se multiplicaron los “mercados negros” (Di Tella, 1983, p. 195).

Bajo estas circunstancias, el gobierno, ya con Perón como presidente, anunció a mediados de diciembre la implementación del Plan Trienal, un proyecto de intervención estatal que refrendaba el programa de concertación contemplado en el ACN:

El objetivo final consiste en garantizar a los asalariados una [mayor] participación. [...]. Todo ello sustentado tanto en un firme incremento de los salarios defendidos en su valor por el régimen de control de precios y la fijación de tarifas con sentido social, como en una expansión económica que permitirá absorber totalmente el desempleo⁴³.

Si bien se tornaba evidente que más tarde o más temprano sería necesario llevar adelante una flexibilización de los precios, la política oficial fue sostenida con rigor durante los primeros meses de 1974. En abril, el gobierno decidió renegociar los acuerdos de compromiso: además de una actualización de precios y tarifas, se resolvió otorgar un aumento salarial del 13 % en general y del 30 % para el salario mínimo (Gómez de Mier, 2002). Como señala Canitrot (1978), desde la firma del acta hasta los primeros meses del año 1974, los salarios reales habían caído un 7 %, por lo que el aumento del 13 % suponía una caída en los beneficios empresariales y una reapertura de la puja distributiva. En este contexto, los empresarios comenzaron a trasladar los aumentos salariales a los precios violando uno de los pilares del pacto social. Entre mayo y junio, los precios al consumidor aumentaron más de un 7 % (véase cuadro 7)

⁴³ Presidencia de la Nación (1974, p. 31).

Cuadro 7. Índice de precios al consumidor durante 1974

Mes	IPC	Mes	IPC
Enero	-5,70 %	Julio	2,30 %
Febrero	1,60 %	Agosto	1,90 %
Marzo	1,20 %	Septiembre	3,30 %
Abril	2,80 %	Octubre	3,80 %
Mayo	3,30 %	Noviembre	4,10 %
Junio	3,80 %	Diciembre	12,70 %

Fuente: Rougier y Fiszbein (2006).

En el terreno político, las pujas al interior del peronismo continuaban en aumento y, tras la muerte de Perón, el 1.º de julio de 1974, el pacto entraba en su etapa final. En ese mismo mes, Antonio Cafiero remplazaría a Miguel Revestido en la Secretaría de Comercio. El nuevo secretario intentaría llevar a cabo una flexibilización del acuerdo, pero, dado el congelamiento salarial, esto implicaba una caída en los salarios reales que la CGT no podía tolerar. Tras el fracaso del intento de flexibilización, Cafiero abandonaría la secretaría, y en octubre Gelbard sería reemplazado por Alfredo Gómez Morales. Al igual que durante el primer peronismo, Morales debía asumir en un contexto de fuertes desequilibrios fiscales y monetarios y con una inflación al alza (Belini y Korol, 2012).

En marzo de 1975, el tipo de cambio fue llevado de 10 a 15 pesos (Di Tella, 1983, p. 207). Esta devaluación también fue acompañada por una reapertura de las discusiones paritarias, a partir de las cuales se agudizaron los conflictos laborales y las situaciones de desabastecimiento (Rougier y Fiszbein, 2006, p. 91). La inflación mensual era cada vez más alta, y entre marzo y abril sumaría 17,8 %.

Cuadro 8. Índice de precios al consumidor durante 1975

Mes	IPC	Mes	IPC
Enero	2,90 %	Julio	34,75 %
Febrero	4,60 %	Agosto	22,50 %
Marzo	8,10 %	Septiembre	10,80 %
Abril	9,70 %	Octubre	13,80 %
Mayo	3,90 %	Noviembre	9 %
Junio	21,10 %	Diciembre	19,40 %

Fuente: Rougier y Fiszbein (2006).

A aquella altura, las exhortaciones realizadas por la presidenta a combatir a los *acaparadores*, *verdugos de la población* y a los *intereses creados*⁴⁴ resultaban recurrentes, a la vez que daban cuenta de la creciente ineficacia de los mecanismos de control de precios.

Tras el fracaso de su moderado programa de austeridad, Gómez Morales debió abandonar su cargo a principios de junio del 75 y fue reemplazado por Celestino Rodrigo. Casi inmediatamente, el nuevo gabinete económico dispuso una devaluación del 100 % y aumentos generales de los servicios públicos. Tal y como se aprecia en el cuadro 8, el impacto de estas medidas sobre los precios fue directo. Si bien la muerte de Perón y la renuncia de Gelbard marcaron el comienzo del fin del pacto, el *shock* del “Rodrigazo” fue el cierre definitivo del intento de concertación social del gobierno.

Así, desde el “Pacto Social” de 1973 hasta el “Rodrigazo” de 1975, el “tercer peronismo” intentó contener la inflación por diferentes medios, entre los cuales el control de precios (vía un acuerdo o “pacto”), en el marco de plan general,

⁴⁴ Presidencia de la Nación (1974).

fue exitoso en un principio, para luego perder efectividad. Tanto la compleja situación política e internacional, como la decisión de los distintos ministros de la cartera económica de sostener rígidamente aquella política de ingresos llevaron a una situación de distorsión de los precios relativos que fueron corregidos de forma brusca, que eventualmente terminó por concitar el malestar de una sociedad en ebullición. El mismo malestar que los acuerdos buscaban apaciguar.

Consideraciones finales

En este capítulo se ha realizado una breve presentación de las políticas de administración de precios en Argentina entre 1948 y 1975. De cada subperíodo, se han considerado las políticas económicas implementadas, los mecanismos para administrar los precios, y en particular los controles de precios en el marco del paradigma de la planificación. En el caso del primer gobierno de Perón, se encontró que, a una política económica de reducción del gasto y contracción monetaria, se adicionó el control de precios. Este consistió en precios máximos, que eran vigilados por el Estado mediante agencias con poder de policía (incluso con capacidad de quitar la libertad transitoriamente a los transgresores). Esto es, política macroeconómica, en conjunción con un discurso y acción contra los llamados “agiotistas”. El resultado fue exitoso, según la evolución del IPC: cayó a un 4 % para 1954.

El siguiente subperíodo tomado fue la “Revolución Libertadora” y el gobierno de Arturo Frondizi. El primero intentó, por contraste con el pasado inmediato, liberar la economía; es decir, quitar los controles de precios. Pero sin éxito. El segundo desarrolló primero una política macroeconómica expansiva y, tras las dificultades, una contractiva. En la primera parte, hubo una liberación de los controles

estatales, y una búsqueda de un equilibrio “natural” de los precios. Después de un aumento sustantivo de estos, además de la presión política y social, se pasó a una política contractiva, y con control de precios. Si bien bajo el mismo marco legal, con el agregado de nuevos instrumentos, el Estado intervino tanto en los canales de distribución como en los de consumo, así como en el tipo de cambio. En parte fue exitoso, dado que se observó una caída en los precios, que, de un 129 % de aumento en 1959, descendió a menos del 20 % en 1961. A grandes rasgos, quizá por lo volátil de las decisiones en política económica, los controles de precios no tuvieron el éxito esperado.

Con el golpe de Estado de 1966, se inició una nueva experiencia. Una tecnocracia de matriz liberal, pero que condujo la política económica con medidas de intervención claras. Se controló el tipo de cambio. Con respecto a los precios, el mecanismo fue de “negociación”. Uno de los funcionarios, Carlos Moyano Llerena, llevó adelante un acuerdo de precios con las 100 empresas más importantes del país. El resultado, a nivel de precios, fue excelente, ya que descendió el IPC por debajo de un dígito de manera sostenida. Los motivos del fracaso posterior a 1970 son objeto de discusión y debate. Es claro que, por diferentes motivos, no hubo controles de precios. Pero el plan económico tuvo éxito a mediano plazo en la reducción de la inflación.

El último subperíodo, el retorno del peronismo al poder, cierra el capítulo de manera interesante. El gobierno, con amplia legitimidad, usó las herramientas ya usadas en el primer gobierno, a las cuales adicionó la retórica revolucionaria de la época, así como las experiencias económicas de Cuba y Chile. Por diferentes motivos, el Acuerdo Social de 1973 logró un descenso de los precios. Su posterior ruptura, también por diversos motivos, llevó a la crisis (entre otros elementos, de inflación) de 1975. En ese lapso, y en el entramado de ideas en pugna, la apelación al rol de la mujer en la economía, así como con respecto a los controles de precios, es más que interesante. El tercer

gobierno peronista comenzó con controles de precios y, tras la muerte del líder, continuó con apelaciones fuertes al control de los precios por medio de la sociedad. Recién con el “Rodrigazo” (1975), ante el fracaso de la contención de la inflación, el control de precios fue abandonado, como muchas otras herramientas.

En resumen, en el período abordado por este capítulo el paradigma de la planificación económica (en sus diferentes vertientes y variantes) alcanzó como idea y concepción cierta hegemonía en el consenso social. Esto implicó que el modelo, o parte de sus ideas, se implementaran en Argentina y en Latinoamérica. Así, se concretaron tanto en forma de organismos e instituciones desde donde se concretaban las iniciativas de planificación, como de políticas públicas, en particular las económicas.

En ese contexto, se llevaron adelante planes económicos (generalmente de “estabilización”) o se tomaron conjuntos de medidas, que implicaban, en un marco más general, la administración de los precios domésticos, el tipo de cambio o el precio de las importaciones. Uno de los temas en agenda era claramente la inflación, se la interpretara como inflación crónica o un régimen de alta inflación. En gran parte, se puede entender que existió cierta relación entre las expectativas de los actores (políticos y económicos) y la efectividad de la intervención en los precios. En ese marco, el control de precios fue una herramienta valorada y utilizada con mayor o menor rigor.

La historiografía parece sugerir, en sus diferentes vertientes, que los gobiernos del período buscaron “controlar” o “administrar” los precios, como herramienta que impactara en los salarios reales o en la “puja o conflicto” distributivo. Ya sea mediante planes económicos “ortodoxos” o “heterodoxos”. En la raíz, el problema parecería ser político: controlar las demandas sociales o económicas, incentivar o retraer el consumo, o impactar en la distribución del ingreso nacional. En un país que entendía a la inflación como un problema serio, o cuanto menos una preocupación

central, quizá pudiera entenderse que la viabilidad o los resultados de las políticas de precios estaban relacionados con el “poder”, “espesor” o “legitimidad” del gobierno que impulsaba la medida.

Es cierto que la efectividad de estos controles de precios fue dispar, así como su eliminación. En el medio y largo plazo, no es necesario aclarar que no tuvieron éxito. En el corto, tanto el “acuerdo” como el “control” tuvieron algún suceso, generalmente en el marco de planes amplios que contemplaron la macroeconomía en su conjunto. Lo cual no es de extrañar, considerando que los precios son el resultado del comportamiento de las variables económicas en su conjunto.

Referencias bibliográficas

- Basualdo, Eduardo, 2006. *Estudios de Historia Económica Argentina*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- Belini, Claudio, y Juan Carlos Korol, 2012. *Historia económica de la Argentina en el siglo xx*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- Belini, Claudio, 2014. “Inflación recesión y desequilibrio externo. La crisis de 1952, el plan de estabilización de Gómez Morales y los dilemas de la economía peronista”. *Boletín del Instituto de Historia Argentina y Americana “Dr. Emilio Ravignani”*, tercera serie, n.º 40, primer semestre de 2014, 105-148.
- Berrotarán, Patricia, Jorge Gilbert, Marcelo Rougier y Marta Tenewicki, 2006. “La construcción de un problema: los debates en torno a la inflación. Argentina (1940-1952)”. *e-l@atina. Revista Electrónica de Estudios Latinoamericanos*, vol. 4, n.º 14, enero-marzo, 43-77.
- Bértola, Luis y José Antonio Ocampo, 2010. *Desarrollo, vaivenes y desigualdad. Una historia económica de América Latina*. Secretaría General Iberoamericana.

- Canitrot, Adolfo, 1978. *La viabilidad económica de la democracia: un análisis de la experiencia peronista 1973-1976*. Buenos Aires, Serie Estudios Sociales, n.º 11, CEDES.
- Confederación General Económica, 1973. *Sugerencias del empresariado nacional para un programa de gobierno*. Buenos Aires: CGE.
- Cortés Conde, Roberto, 2008. *The political economy of Argentina*. Cambridge University Press.
- Cuesta, Eduardo Martín, 2016. “El costo de nivel de vida en la Capital Federal de 1963 y los cambios de paradigmas estadísticos en Argentina”. *Estatística & Sociedade, Associação das Américas para a História da Estatística e do Cálculo das Probabilidades*, Brasil, n.º 4.
- Cuesta, Eduardo Martín, y Agustina Vence Conti, 2014. “Políticas laborales y salarios durante el primer radicalismo y el primer peronismo (1916-1955)”. *Revista de Economía Política e Historia Económica, Grupo de Estudios de Economía Política e Historia Económica*, Brasil, año 10, n.º 32, agosto, 275-300.
- Cuesta, Eduardo Martín, y Mauro Nahuel Cuk, 2019. “Conflictos distributivos, Peronismo, Skill Premium y salarios en Argentina, 1934-1966”. Ponencia presentada en el XIV Congreso Nacional de Ciencia Política, organizado por la Sociedad Argentina de Análisis Político (SAAP) y la Universidad Nacional de San Martín, San Martín, 17 al 20 de julio.
- Daniel, Claudia, 2009. “El Estado argentino y sus estadísticas. El derrotero de un largo proceso de institucionalización (1864-1968)”. *Illapa, Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales*, año 2, n.º 5, 151-173.
- De Pablo, Juan Carlos, 1975. “Precios relativos, distribución del ingreso y planes de estabilización: La experiencia de la Argentina durante 1967-70”. *Desarrollo Económico*, Vol. 15, n.º 57, abril-junio.
- De Pablo, Juan Carlos, 2005. *La economía argentina en la segunda mitad del siglo XX*. Buenos Aires: La Ley.

- De Pablo, Juan Carlos, 1986. *La economía que yo hice*. Buenos Aires: El Cronista Comercial.
- Di Tella, Guido, 1983. *Perón-Perón, 1973-1976*. Buenos Aires: Hyspamérica.
- Di Tella, Guido, y Carlos Rodríguez Braun, 1990. *Argentina, 1946-83: The Economic Ministers Speak*. Oxford: Macmillan-St Antony's College.
- Di Tella, Guido, y Rodiger Dornbusch, 1989. *The political economy of Argentina, 1946-1983*. Londres: Palgrave Macmillan.
- Díaz Alejandro, Carlos, 1963. "A Note on the Impact of Devaluation and the Redistributive Effect". *The Journal of Political Economy*, Vol. 71, n.º 6, 577-580.
- Elena, Eduardo, 2007. "Peronist Consumer Politics and the Problem of Domesticating Markets in Argentina, 1943-1955". *Hispanic American Historical Review*, 87(1), Duke University Press, 111-149.
- Ferrer, Aldo, 1963. *Devaluacion, redistribucion de ingresos y el proceso de desarticulación industrial en la Argentina*. Buenos Aires: Instituto de Desarrollo Económico y Social.
- Ferrer, Aldo, 2004. *La economía argentina*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Ferreres, Orlando, 2010. *Dos siglos de economía argentina 1810-2010*. Buenos Aires: Norte y Sur.
- Fiszbein, Martín, 2010. "Instituciones e ideas en desarrollo. La planificación económica en la Argentina, 1945-1975." En Rougier, Marcelo. *Estudios sobre la industria argentina. Políticas de promoción y estrategias empresariales*. Buenos Aires: Lenguaje Claro Editora.
- Fiszbein, Martín, y Marcelo Rougier, 2004. "De Don Derrochín a Maese Ahorrín. El fomento del ahorro durante la economía peronista". En Berrotarán, Patricia *et al.* *Sueños de bienestar en la Nueva Argentina*. Buenos Aires: Imago Mundi.
- Fiszbein, Martín, y Marcelo Rougier, 2006. *La frustración de un proyecto economico*. Buenos Aires: Manantial.

- Gerchunoff, Pablo, y Lucas Llach, 1998. *El ciclo de la ilusión y el desencanto*. Buenos Aires: Ariel.
- Gómez de Mier, Eugenio, 2012. "Perón anuncia la gran paritaria nacional." En Gómez de Mier, Eugenio. *Obras completas de Juan Domingo Perón*. Buenos Aires: Fundación Pro Universidad de la Producción y del Trabajo.
- Jáuregui, Aníbal, 2015. "El CONADE: organización y resultados (1961-1971)". *Anuario IEHS*, n.º 29-30, Universidad del Centro de la Provincia de Buenos Aires, 141-158.
- Jáuregui, Aníbal, 2014. "La planificación en la Argentina del desarrollo (1955-1973)". *Temas de Historia Argentina y Americana*, n.º 22. Disponible en bit.ly/35nXHj0.
- Jáuregui, Aníbal, 2012. "La productividad del trabajo: otra 'batalla' del desarrollismo (1955-1962)". *Anuario CEEED*, n.º 4, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires, 191-228.
- Jelin, Elizabeth, 1978. *Conflictos laborales en Argentina 1973-1976*. México: UNAM.
- Liffourrena, Diego, 2014. *Política de control de precios 1946-1966: cuestionamientos teóricos y batalla cultural*. Tesis de maestría. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Mallon, Richard y Sourrouille, Juan, 1973. *La política económica en una sociedad conflictiva. El caso argentino*. Buenos Aires: Amorrortu.
- Moyano Llerena, Carlos, 1994. *Vigencia de una visión. El aporte pionero de la Revista Panorama de la Economía Argentina 1957-1970*. Buenos Aires: Sudamericana.
- Núñez del Prado, Arturo, 1969. *Estadística básica para la planificación*. Santiago de Chile: Cuadernos del Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (CEPAL), serie 1, n.º 5.
- Peralta Ramos, Mónica, 2007. *La economía política argentina: Poder y clases sociales (1930-2006)*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

- Prebisch, Raúl, 1976. "Críticas al capitalismo periférico". *Revista CEPAL*, CEPAL, primer semestre, 1-75.
- Presidencia de la Nación, 1959. *Desarrollo económico y unidad nacional. Mensaje del Presidente de la Nación, Dr. Arturo Frondizi, el día 5 de noviembre de 1959*. Buenos Aires: Secretaría de Prensa y Difusión.
- Presidencia de la Nación, 1973. *Unidad y reconstrucción nacional con justicia social para la liberación política, económica y social*. Buenos Aires: Secretaría de Prensa y Difusión.
- Presidencia de la Nación, 1974. *Discurso de la señora presidente en el acto inaugural del XIII Congreso de la Federación Internacional de Mujeres de Negocios y Profesionales*. Buenos Aires: Secretaría de Prensa y Difusión.
- Presidencia de la Nación, 1974. *La señora vicepresidenta habla sobre el desabastecimiento*. Buenos Aires: Secretaría de Prensa y Difusión.
- Presidencia de la Nación, 1974. *Plan Trienal*. Buenos Aires: Secretaría de Prensa y Difusión.
- Pryluka, Pablo y Coviello, Ramiro, 2018. "Consumo y desarrollo en el tercer gobierno peronista". *América Latina en la Historia Económica*, año XXV, n.º 1, México.
- Rapoport, Mario, 2000. *Historia económica, política y social de la Argentina*. Buenos Aires: Ediciones Macchi.
- Schneider, Alejandro, 2007. *Los compañeros. Trabajadores, izquierda y peronismo. 1955-1973*. Buenos Aires: Imago Mundi.
- Tibergen, Jan, 1952. *On the theory of economic policy*. Ámsterdam: North-Holland Publishing Company.
- Todesca, Jorge, 1975. "El pacto social: propósitos y resultados". *Revista Debate*.
- Vercesi, Alberto Juan, 2001. *Influencias doctrinarias en la política económica de la Revolución Argentina (1967-1970)*. Dto. de Economía, Universidad Nacional del Sur.
- Vicens, Lucio, 1978. *Loperreguismo y justicialismo*. Buenos Aires: El Cid.

- Villaruel, José Cesar, 1988. "El Estado, las clases sociales y la política de ingresos en los gobiernos peronistas, 1945-1955". En Rapoport, Mario. *Economía e historia. Contribución a la historia económica argentina*. Buenos Aires.
- Vitelli, Guillermo, 1986. *Cuarenta años de inflación en Argentina*. Buenos Aires.
- Vitto, Cecilia, 2012. "Plan económico del tercer gobierno peronista. Gestión de Gelbard (1973-1974)". *Problemas del Desarrollo*, vol. 43, n.º 171, México, octubre/diciembre.

Dirección General de Fabricaciones Militares

Industria, defensa e impacto local (1941-1989)

ROBERTO DANTE FLORES¹

Introducción

La Dirección General de Fabricaciones Militares (DGFM) fue fundada en 1941 (Ley 12.709) sobre un proyecto del presidente de la nación Roberto Ortiz y su ministro de Guerra, el general Carlos Márquez.² Esta “entidad autárquica bajo la dependencia del Ministerio de Guerra” tuvo como objetivos realizar: estudios “conducentes a conocimiento de las posibilidades industriales del país”, y exploraciones y explotaciones tendientes a la obtención de minerales y “materias necesarias para la fabricación de materiales de guerra”.³ Los objetivos de integrar territorialmente a la nación y la descentralización industrial⁴ estaban implícitos en su primera memoria, donde –parafraseando la Ley

¹ Universidad de Buenos Aires. Facultad de Ciencias Económicas. Centro de Estudios Económicos de la Empresa y el Desarrollo (CEEED) adscrito al Instituto Interdisciplinario de Economía Política (IIEP-BAIRES), Buenos Aires, Argentina.

² El proyecto inicial fue realizado en 1937 por el entonces coronel Manuel Savio, y presentado al Poder Ejecutivo el 11 de mayo de 1938 (Larra, 1980, pp. 46-47).

³ Art. 3, Ley 12.709.

⁴ En este artículo se utilizan indistintamente los términos “descentralización” o “desconcentración” para referirse al concepto de promover el desarrollo industrial en regiones más alejadas de la gran Región Metropolitana (Campana-B. Aires-Ensenada). Ver Observatorio metropolitano. Consejo Profesional de Arquitectura y Urbanismo. En bit.ly/39esSOz.

12.709– se menciona la organización del país para su defensa en el aspecto industrial. Incluso, explícitamente, en 1945 señala cómo la DGFM –al planificar la instalación de nuevas plantas industriales– tuvo en cuenta “la necesidad de descongestionar la Capital Federal, alejándolas de los centros urbanos y tratando de acercarlas a las fuentes de energía hidroeléctrica”.⁵ Plan que confluirá con el plan quinquenal del presidente Juan Perón y con la política económica del presidente Arturo Frondizi.

Varios autores se dedicaron al estudio de la DGFM. Algunos analizan el aspecto industrial con una perspectiva histórico-política y económico-social amplia. Entre ellos, Ocón y González (2016) incluyen a la DGFM dentro de la doctrina de la “nación en armas”, pensamiento militar que incorpora el concepto de “independencia económica” y el de “autosuficiencia industrial”. En concordancia con las hipótesis de guerra analizadas y “probables enemigos”, Brasil era el vecino observado por su capacidad industrial (Savio, 1973, pp. 42-46). Fue cuando la Dirección logró el apoyo político para llevar adelante el Plan de Movilización Industrial a los diversos puntos geográficos de Argentina. También exponen las doctrinas que le sucedieron: “Defensa Nacional”, con mayor impulso estatal a la movilización industrial, y “Seguridad Nacional”, donde el desarrollo industrial se asociaba a la seguridad para lograr el bienestar social y así evitar la subversión comunista.

La DGFM se ubicó en un momento histórico donde prevalecía la doctrina militar de guerra integral. Así observan Panaia y Lesser (1973), estableciendo un estrecho vínculo entre el ejército, el Estado nacional y la sociedad civil, por la cual el ejército podía intervenir en el proceso industrial de un país. El ejército estaba habilitado para requerir de la sociedad civil o del Estado los recursos profesionales y económicos necesarios para el sistema de defensa. El contexto internacional fue clave, ya que

⁵ DGFM, *Memoria Anual 1945*.

impulsó el desempeño y marcó los límites de la industrialización en Argentina. En el período de entreguerras, los militares argentinos fomentaron la industrialización instalando fábricas para la defensa. Primeramente a través de las diversas fábricas militares existentes antes de la creación de DGFM. Luego, por el temor bélico de la posguerra de la Segunda Guerra Mundial, se pensó en una industria argentina que no dependiera de las grandes potencias (Angueira y Tirre de Larrañaga, 1995).

Otros autores, por ser parte de la institución o por su cercanía con las fuentes, se ocupan de aspectos históricos más específicos de la Dirección. El general Pedro Castiñeiras –un militar pasado a retiro en 1954, reincorporado al Ejército tras la caída del peronismo y presidente de la Sociedad Mixta Siderurgia Argentina (SOMISA)– analiza la evolución del Plan Siderúrgico Argentino. Sostiene la tesis que hubo una “demora inadmisibles”, antes de la Revolución Libertadora (1955), en activar la instalación de la planta siderúrgica de SOMISA (Castiñeiras, 1964). Quienes sin ser funcionarios han estudiado fuentes de difícil acceso destacan la acción de la DGFM en la expansión de la siderurgia argentina. También muestran cómo fue propulsora de diversas industrias y de los planes de desarrollo regionales, con financiamiento de las Naciones Unidas, para el progreso económico y social integrado (Martín, De Paula y Gutiérrez, 1980).

En el análisis de un breve período del gobierno de Raúl Alfonsín, López (1988) comprueba el comportamiento más eficiente de SOMISA y Petroquímica Bahía Blanca, en relación con otras sociedades que también tenían participación accionaria de la DGFM. Ampliando la perspectiva histórica, observa que, en los planes de la Dirección hacia el “desarrollo nacional”, incidían dos factores: el impulso de la tradición “pionera” en algunas ramas industriales “críticas” (acero, petroquímica, vehículos de transporte, etcétera); y el impulso intervencionista que llevó a las Fuerzas Armadas a tomar el poder en 1966 y en 1976.

La historiografía más reciente podría clasificarse en dos grupos: los críticos y los optimistas de la participación militar en el amplio terreno de la industria para la defensa. En el primer grupo, Belini (2005) alimenta la hipótesis de Castiñeiras (1964) sobre la “demora inadmisible” del gobierno peronista por impulsar la planta siderúrgica ideada por el general Manuel Savio. En los años de mayor disponibilidad de divisas, SOMISA no recibió los recursos necesarios. Sostiene que las difíciles relaciones comerciales del gobierno peronista con los Estados Unidos (EE. UU.) impidieron que las negociaciones para el financiamiento de SOMISA fructificaran. Aunque también señala dificultades durante el gobierno de la Revolución Libertadora. Desde 1941 a 1958, la DGFM no fue eficaz para promover el desarrollo de las industrias químicas y metalúrgicas. No obstante, el objetivo de la Dirección era lograr disponibilidad de materias primas y cierta autonomía para la defensa nacional (Belini, 2007).

Una extensión del anterior trabajo destaca la estrategia desarrollista del gobierno de Arturo Frondizi para impulsar las industrias básicas –entre ellas el acero–, que impactarían concatenadas sobre el conjunto de las industrias manufactureras. Fue cuando la DGFM recibió un impulso en su función asesora de SOMISA. Sin embargo, también se afirma que la DGFM no contó con el apoyo de “las autoridades públicas” en sus 20 años iniciales (Belini, 2008). En la misma línea, otro investigador resalta que, mientras se demoraba la realización de SOMISA, la Dirección favorecía las empresas laminadoras sugiriendo incentivos para la importación de acero. Justifica el inicio del Plan Siderúrgico Nacional, aunque después terminó obstaculizando el desarrollo de la industria privada del acero (Castro, 2008).

Entre quienes resaltan las virtudes de la DGFM y su política de industrialización, está Roberto Villanueva, un exingeniero de SOMISA, capacitado en el exterior. En su libro transcribe numerosos párrafos de cartas, discursos y documentos del general Savio. El vínculo Plan Siderúrgico

e industrialización se justifica –en las palabras de Savio– para salir de “nuestra situación exclusiva de país agrícola-ganadero”. Pero equilibradamente, sin que la industria fuera “onerosa ni artificiosamente sostenida”. También contiene información documental del Congreso de la Nación, e instituciones como la Unión Industrial Argentina, sobre el desarrollo de la industria siderúrgica y la relación privado-estatal-militar (Villanueva, 2008).

Ese entramado público-privado desde 1940 constituyó un creciente y poderoso complejo militar industrial. Rougier (2015) describe ampliamente los distintos componentes industriales de la DGFM. Es optimista sobre los resultados obtenidos por dicha Dirección. Concluye que las fábricas militares impulsaron el proceso de industrialización argentino ya que muchas empresas privadas nacieron y se desarrollaron bajo la demanda de sus productos. Además, sostiene que la DGFM definió el patrón de acumulación de posguerra, centrado en la sustitución de importaciones y en la descentralización industrial, promoviendo nuevas industrias locales, servicios, capacitación profesional e investigación científica.

Sobre la base de los autores estudiados, este trabajo pretende, como aporte innovador, presentar y analizar datos económicos, geográficos y sociales de la planificación para la defensa, nunca vinculados para un largo período en Argentina. Otro aporte del trabajo consiste en apelar al registro de entrevistas con protagonistas locales, para conocer el impacto de las empresas en la formación de personal técnico.

El presente artículo sostiene como hipótesis que la DGFM logró parcialmente dos de los fines para los cuales había sido creada: alcanzó un grado significativo de autonomía en el abastecimiento nacional de materias básicas para la fabricación de material bélico, y logró disminuir la concentración de las industrias militares en la Región Metropolitana. En primer lugar, se observará el impacto de la Segunda Guerra Mundial –e inmediata posguerra–

sobre las importaciones estratégicas (en particular el hierro) para la defensa nacional. Después se investigará cómo la DGFM implementó los planes y si logró alcanzar los objetivos implícitos de la integración territorial del país mediante la exploración/explotación minera y la desconcentración industrial.

También el trabajo debatirá con las afirmaciones de otros autores –la inacción peronista por impulsar SOMISA y las dudas de la eficiencia militar para lograr el desarrollo industrial–, respondiendo las siguientes preguntas: ¿hubo desinterés de los gobiernos peronistas en el desarrollo industrial del acero?; ¿fueron ineficaces las industrias militares para crear polos de desarrollo en las provincias?

Por último, focalizará dos aspectos de la planificación para la defensa.

- a. El factor social: población, educación y comunidades de trabajo. Estas últimas entendidas como espacio social intermedio entre el individuo y la organización (Constant, 1993).
- b. El factor material: importaciones y producción de materias primas. En este punto, se le dedicará especial atención al hierro (y producción de acero) por ser considerado “el más esencial”, no solo para la defensa, sino también “para el progreso de la Nación”,⁶ seleccionando los casos de las localidades de Palpalá, San Nicolás y Sierra Grande, vinculados al Plan Siderúrgico Argentino (PSA).

⁶ DGFM, *Memoria Anual Ejercicio 1945*.

Argentina: las restricciones político-comerciales durante la guerra

Luego del ingreso de los EE. UU. en la Segunda Guerra Mundial, las relaciones del coloso norteamericano con Argentina se deterioraron.⁷ La continuidad del neutralismo argentino provocó sanciones a la Argentina: se la dejó fuera de la Ley de Préstamos y Arriendos, lo cual significaba el impedimento para comprar armas en los EE.UU. Otra medida, alentada por el secretario de Estado, Cordell Hull, fue implementar un sistema de controles de las exportaciones hacia la Argentina, a través del Board of Economic Warfare.

Por rechazo de las licencias de exportación, expedidas por la Comisión Especial de Adquisiciones (CEA), se anularon muchas licitaciones y órdenes de compra. Las siguientes son algunas de las compras anuladas, y el nombre de las empresas importadoras, en los años 1942 y 1943:⁸ compra de ferrocromo 60 % de 24 toneladas; máquinas mezcladoras de magnesio y material inflamable (H. Crother representante de Baker Kins, INC.); 10 toneladas de ferro silicio (Luis Grassi Lda.); válvulas termoiónicas (RCA Victor); ladrillos de cemento magnesita de sílice (Will L. Smith S.A.); 25 toneladas de hierro cromo y 1.800 toneladas de hierro en lingotes (Pedro Strom y Cía.); 5.000 kilogramos de cobre fosforoso (Belmont Smelting and Refining Works); 50 toneladas de ferromanganeso (Nicolás L.J. Van Haaren), procedencia Canadá; 20 toneladas de níquel electrolítico (Duperial), procedencia Canadá. La anulación de la compra de 20 toneladas de níquel a Canadá se debió a las “reiteradas negativas del gobierno canadiense a conceder los permisos

⁷ En la Tercera Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores de las Repúblicas Americanas, Río de Janeiro, enero de 1942, el Departamento de Estado buscó la unanimidad de los países americanos en la ruptura de relaciones con el Eje: Alemania, Italia y Japón.

⁸ DGFM, *Actas de Directorio (1942-1970)*.

de exportación correspondientes”, y por ser “muy remotas las perspectivas de lograr dichas licencias por la creciente demanda que la guerra ocasiona al país de origen”.⁹

Estas anulaciones de órdenes de compra de la DGFM –agravadas por el régimen de certificados de necesidad impuesto por los EE. UU.–¹⁰ muchas veces eran acompañadas por la indicación: “Autorizar al Departamento Administrativo a iniciar gestiones de compra en el país”. Las anulaciones estaban referidas de modo particular a minerales esenciales para la industria militar y privada: ferrocromo, lingotes de hierro, ferromanganeso, ferro sílice y otros derivados. Esta situación impulsó simultáneamente la apertura de propuestas para constituir sociedades mixtas con empresas privadas.

Así se constituyeron y ubicaron en la provincia de Córdoba –por el menor costo de la energía eléctrica– la Sociedad Mixta de Industrialización del Cromo (SOMICROM), con Minera Argentina del Norte S.R.L., y la Sociedad Anónima Mixta Aceros Especiales (SAMAE), con la empresa Industrias Termoeléctricas S.R.L. De este modo, se buscó la explotación y elaboración de cromo, lingotes de hierro, ferromanganeso y demás componentes faltantes en la industria argentina. También la Compañía Azufrera Argentina S.A. ganó una licitación y formó Industrias Químicas Nacionales, con la finalidad de industrializar el azufre en Salta. La DGFM fundamentó la necesidad de conformar estas sociedades mixtas atendiendo tanto “razones de índole militar, como las necesidades de la industria privada”. En última instancia, las medidas instrumentadas por los EE. UU. terminaron impulsando las industrias locales o, al

⁹ *Ibidem*, Acta 93, n.º 7, 19/5/1943.

¹⁰ La DGFM tenía capacidad para realizar compras en el exterior, apartándose del proceso de licitación “cuando existan razones de urgencia”, Art. 11, Ley 12.709 (1941). A los certificados impuestos por los EE. UU., se sumaban otros, “necesarios para la importación de materiales de procedencia europea”. DGFM, *Memoria Anual Ejercicio 1943*.

menos, confirmando la idea de los militares argentinos de que había que impulsarlas.

Las consecuencias de las restricciones se hicieron sentir sobre el comercio de importación y se agudizaron a medida que transcurría el tiempo. El cierre casi absoluto del mercado europeo y “las restricciones de toda índole impuestas por los Estados Unidos de Norte América que han culminado con la aplicación de un sistema de cuotas y prioridades para todos los artículos de exportación” fueron los factores que llevaron a la necesidad de realizar, para cada adjudicación de artículos, una serie de largas tramitaciones.¹¹

En muchos casos, resultaron infructuosas las gestiones de las empresas extranjeras para obtener, en los EE. UU. y otros países, permisos de embarque hacia la Argentina. Fue entonces cuando los representantes de las empresas proveedoras solicitaron “créditos irrevocables que cubrieran el total de las adquisiciones”, estipulándose que, en el caso de que el material no pudiese ser embarcado por causas ajenas al control de los cargadores, “el mismo podría ser hecho efectivo en cuanto a su valor F. O. B., contra presentación de un certificado, atestiguando su depósito en el país de origen, a favor de esta Dirección General”.¹² Aceptando los reclamos, la DGFM realizó la apertura de cuentas por intermedio del Banco Central de la República Argentina (BCRA), donde acreditarían las divisas que cubrieran el total de las adquisiciones en el exterior (cuadro 1). Mientras, el material adquirido quedaba depositado a la espera de ser embarcado para la Argentina. En 1943 el monto total de dichas acreditaciones ascendió a 5.885.436,60 m\$n.

¹¹ DGFM, Memoria 1er Ejercicio 9/X/41-31/XII/42.

¹² DGFM, *Memoria Anual Ejercicio 1943*, fs. 85.

Cuadro 1. Créditos por adquisiciones (1943)

País	Divisas	Importe en divisas	Importe en m\$
Argentina	m\$.		330.885,00
Chile	\$Ch.	18.489.530	2.092.272,67
Méjico	US\$.	6.750,00	25.414,82
Perú	u\$.	49.094,14	184.610,55
Suecia	c. s.	2.702.916,90	2.644.150,96
Suiza	F.S.	609.300	608.102,60
Total			5.885.436,60

Fuente: Memoria Anual, Ejercicio 1943, DGFM.

Si comparamos los cuadros 1 y 2, vemos que el total de los créditos abiertos por el BCRA (5.885.436 m\$) supera en más de dos millones de pesos al total de las importaciones de la DGFM del año 1943 (3.850.963 m\$). Sumando los créditos (cuadro 1) y las importaciones efectivas a determinados países (cuadro 2), la DGFM comprometió 9.746.419 m\$ para compras al exterior.

Cuadro 2. Movimiento de importación de DGFM (1943)

			TIPO DE MONEDA EN QUE SE EFECTUO LA IMPORTACION					
País de origen	Bultos	kgs.	Coronas suecas	u\$	Franco suizos	Reichsmark	Total en m\$	Total import. argentinas m\$
Alemania	332	33.739	—	—	—	12.054,65	19.287	349.000
Brasil	2.750	40.958	—	140.007,72	—	—	560.031	201.472.000
Chile	9.720	989.413	—	18.396,00	—	—	1.405.438	34.730.000
EE. UU.	964	416.777	—	67.816,54	—	—	271.266	179.310.000
España	5.084	427.914	—	—	—	—	385.123	16.025.000
Perú	5.986	152.000	—	48.744,46	—	—	194.978	6.471.000
Suecia	2.841	310.695	860.442,32	—	—	—	906.220	95.887.000
Suiza	10	15.923	—	—	114.336,85	—	108.620	34.318.000
Totales	27.687	2.387.419	860.442,32	274.964,72	114.336,85	12.054,65	3.850.963	568.562.000

Fuente: Memoria Anual, Ejercicio 1943, DGFM. Anuario Comercio Exterior de la Rep. Argentina 1944.

Este gasto nos lleva a confrontarlo con las importaciones totales de la República Argentina por grupos de artículos, registradas en los Anuarios Estadísticos de Comercio Exterior (cuadro 3). Observando los cuadros 1, 2 y 3, el total de las importaciones de la DGFM (3.850.963 m\$N) representó solo el 0,4 % del total (942.048.400 m\$N) gastado por Argentina en compras al exterior durante todo el año 1943. Y el 1 %, si se suman las importaciones a pagar por la DGFM con los créditos abiertos por el BCRA. No obstante estos números, los volúmenes de importación de la DGFM en algunos países fueron porcentualmente más altos. Las importaciones provenientes de España representaron el 2,4 %, de Perú, el 3 %, de Chile, el 4 %, y de Alemania, el 5,5 % del total de las importaciones argentinas provenientes de dichos países (ver cuadro 2).

Cuadro 3. Importación argentina por grupo de artículos (m\$N por 1.000)

Años	Hierro y sus artefactos	Maquinaria y vehículos	Metales (s/hierro) y artefactos	Piedras, tierras, vidrios, cerámica	Combust. y lubricantes	Caucho y sus manufacturas	Textiles, alimentos, químicos, papel, madera, varios	Totales
1938	169.801,60	250.139,80	61.154,50	43.097,20	174.974,50	12.800,2	761.710,20	1.460.877,80
1939	170.820,60	149.591,90	69.490,40	38.471,30	183.093,5	17.578,8	909.958,20	1.338.332,40
1940	207.998,90	120.425,8	96.618,00	41.390,20	240.093,3	20.619,50	1.132.130,40	1.498.757,00
1941	145.685,60	108.779,8	94.796,2	41.840,2	184.521,6	28.418,40	1.102.550,50	1.276.654,50
1942	67.833,70	94.911,00	80.377,6	44.009,0	109.564,40	11.106,10	990.946,40	1.274.361,60
1943	56.638,70	37.363,90	43.949,80	40.978,00	89.999,10	5.555,6	673.118,90	942.048,40
1944	55.576,70	29.969,60	41.200,3	36.001,1	2.058,70	7.301,50	912.305,60	1.007.212,10
1945	92.549,90	51.072,00	76.177,00	44.659,1	96.903,30	14.297,90	822.984	1.153.983,90
1946	279.481,80	325.164,60	109.786,00	82.035,1	282.838,30	79.788,90	1.254.651	2.331.710,40
1947	661.659,70	1.349.721,50	274.780,70	114.053,60	396.532,10	152.116,90	2.399.667,00	5.348.531,50

Fuente: Anuario Estadístico de la República Argentina. Comercio Exterior. Varios años.

La DGFM disponía importante cantidad de dinero durante la guerra. El presupuesto correspondiente al ejercicio 1943 muestra un incremento de 40.390.488 m\$n en recursos y plan de gastos (aprobado por Superior Decreto n.º 4.708 el 6 de agosto de 1943). El aumento del presupuesto esos años se fundamentó en la necesidad de la DGFM para encarar “importantes planes de trabajo encomendados” y la construcción de fábricas y plantas industriales. Por otra parte, el total destinado para adquisiciones en el exterior fue casi 90 millones de pesos (divisas extranjeras convertidas a moneda nacional).¹³

Las dificultades de la guerra le permitieron al Estado nacional legislar para aumentar la capacidad de producción en bienes sensibles a la defensa. El ritmo de los trabajos llevados adelante por la Dirección llevó “a prever la inversión para el próximo ejercicio de 1944 del saldo de 11.470.000 m\$n, restante de los 50.000.000 m\$n otorgados por la Ley n.º 12.709”.¹⁴

Por lo tanto, el sistema de defensa argentino, a través de la autarquía de la DGFM, tenía disponibilidad interna de dinero para adquirir los elementos necesarios requeridos por el complejo militar industrial. Pero las carestías argentinas eran de índole externa (los países europeos en guerra) y, particularmente, políticas (el Departamento de Estado de los EE. UU.).

¹³ DGFM, *Memoria Anual Ejercicio 1943*, fs. 88. El Movimiento de Fondos de 1943 registró un incremento en los ingresos “por todo concepto” del 60 %, en relación con el Ejercicio 1942. Ver DGFM, *Memoria Ej. 1943*, fs. 85.

¹⁴ DGFM, *Memoria Anual Ejercicio 1943*, fs. 53.

Cuadro 4. Importación por grupos de artículos (toneladas)

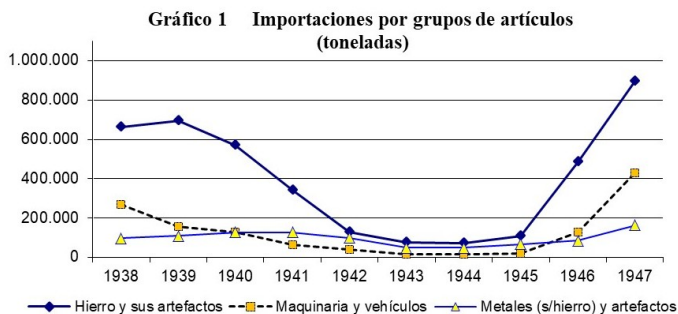
Años	Hierro y sus artefactos	Maquinaria y vehículos	Metales (s/hierro) y artefactos	Piedras, tierras, vidrios, cerámica	Combust. y lubricantes	Caucho y sus manufact.
1938	661.500	269.126	98.131	2.262.701	4.966.549	11.835
1939	693.274	156.855	110.274	2.043.846	5.030.675	14.393
1940	569.482	129.436	128.378	1.856.785	3.998.511	13.757
1941	341.368	66.350	128.161	1.725.671	2.886.979	16.381
1942	126.955	40.956	99.264	1.556.694	1.550.167	4.432
1943	76.175	15.622	50.406	1.482.108	1.067.879	942
1944	71.006	14.695	49.796	1.718.094	1.026.212	1.114
1945	109.041	21.281	67.167	1.653.854	1.343.119	2.830
1946	487.061	129.796	86.493	1.804.126	4.357.824	24.960
1947	895.339	430.202	163.831	2.572.138	5.057.102	53.338

Fuente: Anuario Estadístico de la República Argentina. Comercio Exterior. Varios años.

Argentina y las importaciones estratégicas durante la posguerra

Las importaciones del rubro *maquinaria y vehículos* disminuyeron hasta 1944, cuando alcanzaron el mínimo de los últimos años: el 5,46 % de lo importado en 1938 (cuadro 4). Casi todos los grupos de artículos caen a su mínimo ese año. En 1943-1944 se manifiesta el corte de relaciones comerciales con los Estados Unidos. La prohibición estadounidense de proveer al mercado argentino de los bienes que venía suministrando –ante la persistencia de Argentina en su política de neutralidad– es particularmente notoria en este sector. El país del norte era el principal abastecedor de la industria argentina, y el que se encontraba en mejores condiciones productivas para actuar como proveedor en la posguerra.

Con la finalización del conflicto bélico –luego de que Argentina declarase la guerra a los países del Eje–, las importaciones aumentaron un 44,8 % en 1945 y un 510 % en 1946. A pesar de ello, en 1946, fueron solo el 48 % de las importaciones de maquinarias de 1938. La sextuplicación de las importaciones de 1945 a 1946 es un buen indicador de la demanda contenida e insatisfecha de bienes de capital, consecuencia de las sanciones estadounidenses. Por ejemplo, si bien en estos años se expandió la producción nacional siderúrgica y aumentó la producción de lingotes de acero, tal crecimiento estuvo limitado por la escasez de materias primas e insumos. Se hizo imposible tanto la renovación de equipos, como la importación de trenes laminadores y equipos generadores, por lo que la producción de hierro redondo para la construcción, el más demandado, no pudo cubrir las necesidades internas (Gómez y Ruiz, 2017, pp. 7-15).

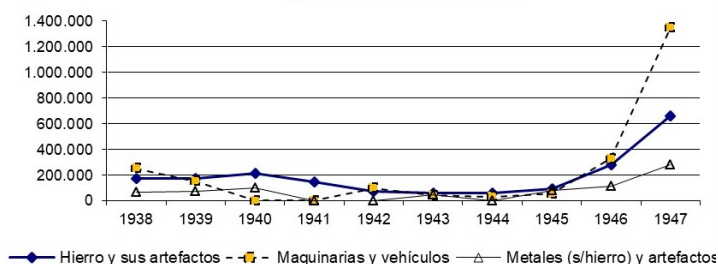


FUENTE: Elaboración propia. Datos Anuarios Estadísticos de la República Argentina. Comercio Exterior.

El rubro *hierro y sus artefactos*, desde el inicio de la Segunda Guerra Mundial, en 1939, tuvo una gran caída de las importaciones, aún más pronunciada que la ocurrida en los rubros *maquinaria* y *metales sin hierro* (cuadro 4). Esto ocurrió hasta 1942, cuando se nivelaron las cantidades importadas de estos tres artículos durante la guerra (ver

gráfico 1). En 1942 comenzaron a descender las importaciones de hierro hasta el año 1945, en el que aumentaron abruptamente. Al año siguiente, 1946, continuó el ascenso importador de este rubro, y subió un 346 %, hasta acercarse al nivel máximo de importación de los últimos años (1.034.287 toneladas) ocurrido en 1937 (Anuario Estadístico de la República Argentina, Comercio Exterior, 1944).

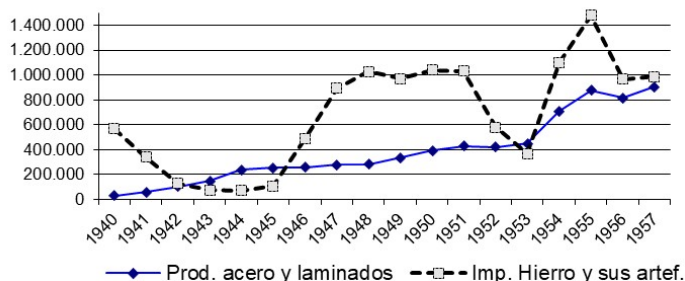
Gráfico 2 Importaciones por grupos de artículos
(valor en m\$n por 1.000)



FUENTE: Elaboración propia. Datos Anuarios Estadísticos de la Rep. Argentina, Comercio Exterior.

El gráfico 2 muestra el rápido aumento de los gastos en las importaciones del rubro *maquinarias y vehículos* en la inmediata posguerra, 1946-1947. Junto a las erogaciones por importaciones de hierro, son los mayores gastos del comercio exterior argentino, lo cual era un llamado de atención para los militares industrialistas (encabezados por el general Savio). Ellos buscaron disminuir estos gastos, para destinarlos a otros fines. Pretendían una cierta autarquía nacional, generando la producción de hierro en yacimientos argentinos –recientemente descubiertos en Zapla (1939) y Sierra Grande (1944)– con el fin de sentar las bases de una industria integrada.

**Gráfico 3 Producción argentina de aceros
Importación de hierros (toneladas)**

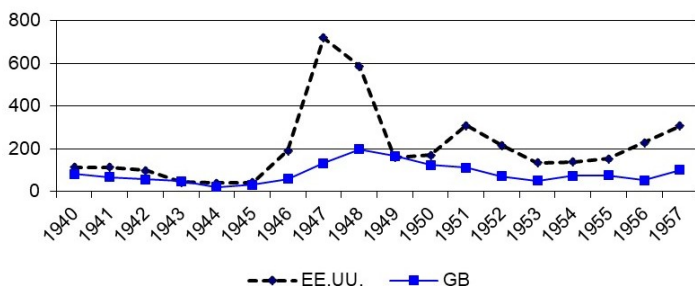


FUENTE: Elab. propia. Datos Belini, C. 2007 y Anuarios Estadísticos de la Rep. Argentina. Comercio Exterior.

Es significativo observar en el gráfico 3 cómo –simultáneamente a la caída en las importaciones de hierro (materia prima para producir acero)– comenzó el ascenso en la producción de acero y laminados en Argentina. Esto solo pudo lograrse fundiendo chatarra ferroviaria y de otros elementos, con alto contenido en hierro, ya que todavía no había comenzado la producción de Altos Hornos Zapla. Esta fábrica recién produjo la primera colada de arrabio (hierro fundido en un alto horno y que contiene gran cantidad de carbono) en 1945, lo que dio origen al Plan Siderúrgico Argentino, instrumentado en la Ley nacional 12.987 de 1947.¹⁵

¹⁵ Para 1957 en toda la Argentina existían: 9 plantas productoras de acero, con una capacidad de 250.000 toneladas de lingotes, y 44 plantas laminadoras con una capacidad de un millón de toneladas.

Gráfico 4 Importaciones argentinas de EE.UU. y Gran Bretaña (millones de dólares)



FUENTE: Elaboración propia. Datos Ferreres O., 2010.

En la inmediata posguerra, Estados Unidos continuó discriminando a la Argentina en exportaciones de material estratégico, a pesar de que este país cuadruplicó sus compras a la potencia norteamericana (gráfico 4). Las acciones fueron: la restricción de las ventas de carbón y petróleo, a menos que Argentina exportara a los países “correctos”, y el bloqueo a las compras de armamentos (Flores, 2017, p. 47).

Al finalizar el año 1945, el Departamento de Estado todavía recomendaba al Office of International Trade Operations que “las licencias de exportación” no eran para “exportación al ejército argentino ni (exportaciones) encubiertas para el ejército” (Foreign Relations of the United States, 1945, p. 558). En la práctica, el boicot económico siguió hasta 1949 a través de restricciones impuestas por funcionarios de la ECA (Economic Cooperation Administration), administradores del Plan Marshall de ayuda a Europa, quienes obstaculizaban el comercio europeo con Argentina.¹⁶

¹⁶ Escudé (1983, pp. 322-330).

Integración territorial y descentralización industrial

Las fuertes restricciones que impuso Estados Unidos a las importaciones argentinas de equipos, materias primas y armas –como se vio anteriormente– remiten al antecedente vivido por el general Enrique Mosconi en 1922. Por entonces, Argentina no producía nafta de aviación, y la que se consumía era provista por una empresa estadounidense, West India Oil Co. Nuestro país poseía ricos yacimientos en la Patagonia, pero “importaba el combustible necesario para su vida, su defensa y su seguridad”. Cuando aquel año West India Oil negó una venta si el dinero no le era entregado en el acto, Mosconi comprendió que, en caso de conflicto armado, “esto importaba una situación de peligro” (Mosconi, 1983, pp. 29-30). Entonces dedicó su vida a la exploración, a la explotación petrolera y a la formación de técnicos argentinos para el autoabastecimiento. De modo semejante, y en continuidad, debe considerarse la corriente industrialista seguida por la DGFM: la unión entre defensa, exploración minera, integración y desarrollo industrial.

Como ya se vio en la introducción, el entonces coronel Manuel Savio, el 11 de mayo de 1938, presentó al Poder Ejecutivo el Proyecto de Ley Orgánica de Fabricaciones Militares. El objetivo primordial del proyecto era atender a la defensa nacional, tanto en tiempos de paz como de guerra. Luego de ingresar el proyecto en la Cámara de Diputados de la Nación el 15 de junio de 1940, fue sancionada con fuerza de ley en septiembre de 1941, y promulgada el 9 de octubre de 1941 bajo el n.º 12.709. De este modo, se creó la DGFM, cuyo primer director fue el entonces coronel Savio. Quedaron bajo su dependencia (aparte de cinco fábricas militares que ya dirigía) la Fábrica Militar de Aviones (Córdoba), dos fábricas militares, Equipos y Material de Comunicaciones (San Martín), el Vivero Forestal Pirané (Formosa) y el Establecimiento Siderúrgico Andalgalá (Catamarca). En poco tiempo comenzaron a proyectarse nuevas plantas industriales en diferentes puntos del país. Para “la instalación de las

nuevas plantas se tuvo en cuenta la necesidad de descongestionar la Capital Federal”. El objetivo planificado era alejarlas de los grandes centros urbanos e instalarlas en algunas provincias (Tucumán, Córdoba, Río Negro). El Gran Buenos Aires representaba el 69 % del consumo eléctrico del país. El plan era racional: para aliviar el gasto en combustibles de las usinas térmicas a las nuevas industrias, había que “acercarlas a las fuentes de energía hidroeléctrica”.¹⁷

Durante el primer ejercicio de la DGFM (1941-1942), se realizaron estudios geológicos en todo el territorio nacional, no solo con vistas a inventariar los recursos mineros aplicables a la defensa, sino también con el objetivo de su “incorporación al patrimonio nacional”. Estos fueron los resultados por provincias:

- a. Jujuy: el plan de explotación del yacimiento de hierro de Zapla recibió la aprobación del Poder Ejecutivo, según Decreto n.º 131.496 de fecha 17 de noviembre de 1942.
- b. Catamarca: estudios geológico-económicos sobre los minerales de cobre de Capillitas.
- c. Mendoza: yacimientos de cobre conocidos con el nombre de Mantos de Cobre, Salamanca y Zona del Nevado, incluyendo yacimientos de vanadio existentes en ella. También realizaron un estudio de las minas de carbón asfáltico denominadas El Cóndor, en las nacientes del Río Diamante.
- d. Córdoba: yacimientos de minerales de cromo en Calamuchita, y las minas de cobre denominadas El Tío, Tauro y Tacurú.
- e. Chubut y Santa Cruz: se hallaron importantes yacimientos de cobre en Tres Cerros (150 km al sudoeste de Puerto Deseado) y depósitos de blenda, galena, hierro, cobre y aluminio en Lago Fontana (420 km al oeste de Comodoro Rivadavia).

¹⁷ DGFM, *Memoria Anual Ejercicio 1945*, fs. 13.

Al finalizar la Segunda Guerra Mundial, de acuerdo al Plan de Movilización Industrial, alrededor de 60 establecimientos industriales civiles habían encarado la fabricación de materiales de guerra. También continuaron los estudios geológicos, de cobre (Mendoza y Catamarca), en yacimientos de manganeso (Córdoba y Santiago del Estero), en yacimientos de plomo (Mendoza, San Juan y Neuquén), en los depósitos de azufre (Salta) y en yacimientos de uranio (Córdoba, San Luis y Mendoza). Otro estudio técnico de importancia en el desarrollo industrial del país fue la producción racional de carbón de madera, estudio de tipos de carbón de leña aptos para el empleo siderúrgico y del consumo de arrabio en Altos Hornos Zapla.

Cuando se constituyó la DGFM (1941), la conformaron 10 fábricas militares. En 1944 ya eran 18 establecimientos, sumando a las sociedades mixtas que fueron constituidas con capitales privados, y –en su mayoría– del Estado. Para el año 1973, esos establecimientos llegaron a 24, y en 1988 eran 29 (ver anexo). De este modo, años después de su inicio, la Dirección continuó expandiéndose e integrando su plan industrial a otras localidades del país: en Formosa, el Centro Forestal Pirané; en Mendoza y Salta, el Centro Geológico Minero y Salta Forestal; en la Provincia de Buenos Aires, SOMISA, Fábrica Naval de Explosivos Azul, Petroquímica Bahía Blanca (PBB); en Río Negro, HIPASAM.¹⁸ La concentración de industrias militares en

¹⁸ Durante los años 1976-1978, la DGFM transfirió a la Armada su participación en Astilleros y Fábricas Navales del Estado (AFNE), el Centro Forestal Pirané a la provincia de Formosa y Salta Forestal a la provincia de Salta (Ugalde, 1983, p. 82). Pero la producción del Centro Forestal Pirané, al igual que Altos Hornos Zapla, en 1990 siguió siendo considerada parte de la DGFM (Cavicchia, 2003, p. 106). En 1975 nació Petroquímica Río Tercero (Atanor 51 %, YPF 38 % y DGFM 11 %). A fines de la década del 80, se vendieron las acciones de YPF y DGFM a Atanor. En 1988 las acciones de DGFM (22 %) en Atanor fueron adquiridas por Compañía Química (Bunge y Born). También las acciones de DGFM (30 %) en las sociedades mixtas del Polo Petroquímico de Bahía Blanca pasaron a los socios mayoritarios (Müller, 2009, p. 101). En 1969 DGFM se asoció con la firma Ohler Eisen-

la Región Metropolitana pasó de 30 % a 24 % en 1988. Una desconcentración que llevó décadas, aunque derivó en una nueva concentración industrial (55 %) en la Provincia de Buenos Aires. Esta tendencia general al descongestionamiento fabril del Gran Buenos Aires, propiciada por la DGFM, fue lograda parcialmente en las décadas de 1960 y 1970 mediante políticas de promoción industrial en algunas provincias.¹⁹

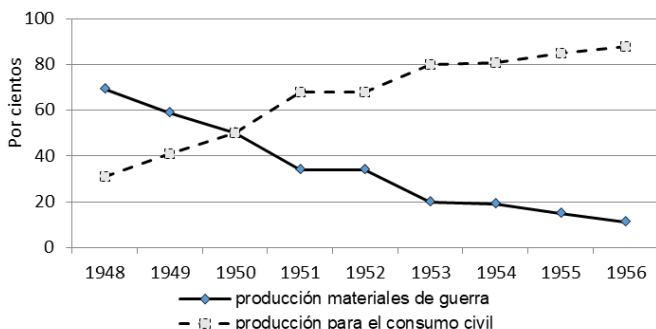
Fábrica Militar San Francisco (FMSF)

En el año 1944, nació FMSF con el objetivo específico de producir municiones para armas portátiles. Así, en agosto de dicho año, inició la fabricación de vainas y balas calibre 7,65 mm. En 1947 se agregó la producción de cartuchos 9 mm. Pero en 1950 comenzó una etapa diferente. Coincidiendo con el cambio productivo de la DGFM (ver gráfico 5), FMSF pasó de la fabricación militar a la civil, construyendo motores eléctricos de baja potencia. En 1958 inició la fabricación de cadenas de transmisión a rodillos, elementos que hasta entonces eran provistos exclusivamente mediante la importación. También, vinculada a la producción de hierro, produjo el 60 % de los requerimientos nacionales de discos de arado. En 1969, por la capacidad técnica de sus máquinas y de su personal, FMSF cumplió las normas internacionales para fabricar bogies. Ferrocarriles Argentinos entonces le confió la provisión de 600 bogies de trocha angosta (Malatesta, 2015, p. 13).

han de Alemania Federal y constituyó Aceros Ohler S.A. (Boto, 2012, p. 8). Aceros Ohler cerró en 1979. Véase *Prensa Obrera*, 17 de junio de 2017.

¹⁹ Fritzsche y Vio (2000).

Gráfico 5 Producción total de la DGFM (1948-1956)



FUENTE: Memoria anual 1956, DGFM Ministerio de Guerra, 1957.

El impacto de la Fábrica no solo fue a nivel local, sino también a nivel regional. Constituyó uno de los pilares de la industrialización del este de la provincia de Córdoba. Al requerir distintos bienes, servicios profesionales y técnicos provenientes de todo el país, resultó propulsora de establecimientos fabriles subsidiarios, y también de la actividad comercial.

FMSF aportó un positivo beneficio en la constante formación y capacitación de técnicos y obreros especializados. La Fábrica Militar, según el extitular de Asociación de Trabajadores del Estado, “fue una verdadera escuela donde se aprendió mucho, de allí salieron grandes industriales que pusieron empresas en la ciudad y aún hoy muchos continúan aplicando conocimientos que adquirieron allí” (Chiappero, 2018). Con el impulso dado por la Fábrica Militar a las industrias locales (metalúrgicas, plásticos, maquinarias, etc.), y como consecuencia del auge del período 1950-1970, en 1971 la localidad de San Francisco constituyó un parque industrial. Desde entonces, dicho parque ha crecido, y actualmente (en una población de 62 mil habitantes) cuenta con 147 empresas radicadas, 3.000 puestos de trabajo directos y 1.500 indirectos. Además, forma un polo

educativo asociado con la Universidad Tecnológica Nacional y tres escuelas técnicas.²⁰

Altos Hornos Zapla (AHZ), Palpalá

En el año 1939, Wenceslao Gallardo y Ángel Canderle descubrieron un yacimiento de hierro en las serranías de Zapla, próximo a la capital provincial, San Salvador de Jujuy. Poco después, en 1942, se aprobó un convenio entre la provincia y la DGFM, con el fin de la explotación del mineral de hierro y su procesamiento siderúrgico. Al inicio de 1943, el establecimiento industrial creado recibía el nombre de Altos Hornos Zapla (AHZ). Y alrededor de él comenzó a formarse una población: Palpalá.

El 11 de octubre de 1945, se realizó la primera colada de arrabio utilizando un único horno y materias primas argentinas. Esa actividad fue el inicio de un cambio en la vida de la zona. Los primeros directores del complejo industrial fueron el capitán Enrique Carlos Lutteral (1943-1947) y el coronel Armando H. Martijena (1947-1956), quienes sostuvieron el proyecto siderúrgico del general Manuel Savio. Con el aporte técnico de la empresa sueca Svenska,²¹ se pudo comenzar a suplir el faltante de arrabio para la industria siderúrgica nacional. Hasta ese momento, las plantas productoras de acero en Argentina utilizaban chatarra nacional e importada. Y la capacidad de laminación era satisfecha con una gran proporción de palanquillas importadas –la industria siderúrgica existente dependía en un 70 % de materias primas importadas (Boto, 2012)–.

²⁰ Véase bit.ly/3nszZZ4. Acceso: 20 de marzo de 2020.

²¹ A Svenska Entreprenad se le adjudicó el proyecto e instalación del primer alto horno. Pese a la neutralidad de Suecia, durante la guerra los planos de la obra fueron requisados dos veces por buques de los EE. UU., y no llegaron a destino. Pero pudo superarse el bloqueo estadounidense microfilmando los planos y enviándolos en una filmadora (Larra, 1980, p. 97).

Cuadro 5. Producción en AHZ (toneladas)

	Año 1970	Año 1981
Arrabio	114.000	210.000
Acero Thomas	96.000	240.000
Acero eléctrico	35.000	60.000

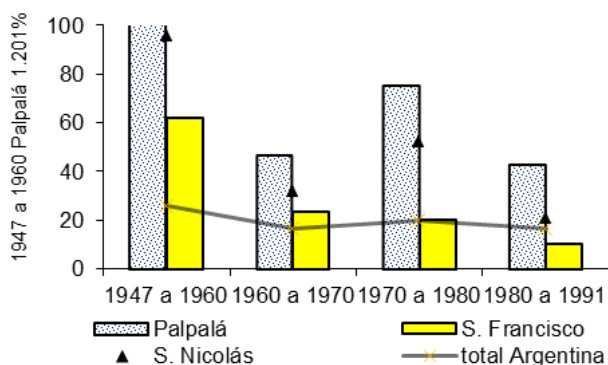
Fuente: Bergesio y Castillo, 2012.

El proceso de mejoras en AHZ fue paulatino. Luego del acontecimiento que significó el primer alto horno (1945) –que pudo funcionar con carbón vegetal a falta de mineral argentino–, se inauguró el segundo alto horno (1951). Así fue completándose la primera etapa de la producción de arrabio. Entonces, el coronel Martijena elaboró un informe técnico (1957) para ampliar el ciclo del arrabio produciendo acero. De este modo, en 1959 entró en funcionamiento el tercer alto horno, iniciándose la etapa dirigida a la futura producción de acero. La modernización de la fábrica siguió con la inauguración del cuarto alto horno (capacidad de producción diaria de arrabio: 125 toneladas) en 1964. Ese año fue clave ya que también comenzaron a operar las plantas de acero (acero Thomas y acero eléctrico) y de laminación (Blooming). Así pudo cumplirse el objetivo planificado por Martijena: una industria integrada con productos laminados para el consumo. A partir de las mejoras tecnológicas de los años 60, se dio, simultáneamente, una mejora sustancial en la infraestructura y en las condiciones sociales de Palpalá. Para 1970 las nuevas plantas de acero de AHZ producían el 7,18 % de la producción nacional.

En 1976 comenzó a funcionar el quinto horno (capacidad de 250 toneladas de producción diaria de arrabio) y generó una transformación del proceso siderúrgico que se manifestó en el incremento de la producción, tanto del arrabio como de los diferentes tipos de acero (cuadro 5). A mediados de la década del 80, AHZ contaba con 472 viviendas, fomentaba la industria del carbón, la minería y

numerosas industrias subsidiarias. Pero, luego de más de 40 años de expansión, ingresó en una instancia regresiva. Declinaron los planes de producción con reducción de las extracciones de mineral. En 1990 se paró completamente la explotación de la Mina 9 de Octubre. Finalmente, la privatización de la empresa acentuaría fuertemente los despidos que impactarían en la caída del crecimiento de Palpalá. Esta caída (32 %) fue superior al decrecimiento intercensal de localidades industriales semejantes. Y de un impacto comparativo mayor, frente al leve descenso del crecimiento de la población nacional (ver gráfico 6).

Gráfico 6 Tasas de crecimiento intercensal



FUENTE: Elab. propia con datos de los censos del INDEC.

AHZ se caracterizó por tener una comunidad laboral articulada, con vínculos generacionales. El mercado de trabajo en la empresa se nutría de los hijos de trabajadores, que asistían a la Escuela Nacional de Educación Técnica General Savio, creada en 1958. “Zapla era una escuela para los que querían aprender”, con instructores “de Alemania

y otros países”. “Y los que no aprendieron quedaron en el camino” (Bergesio y Golovanevsky, 2016, pp. 51-106).²²

HIPASAM, Sierra Grande

En 1944, un poblador del entonces territorio de Río Negro, Manuel Reiner Novillo, realizó en Sierra Grande el descubrimiento del mineral que formaba parte del yacimiento de hierro más grande de la Argentina. Posteriormente, la DGFM se hizo cargo del yacimiento e inició un plan de actividades que le permitiera continuar con los estudios exploratorios.

En 1959, durante el gobierno de Arturo Frondizi, se llamó a licitación para la exploración de Sierra Grande. A tal fin se creó la Empresa Minera y Siderúrgica Patagónica (MISIPA), un *holding* formado por los principales empresarios siderúrgicos nacionales y la empresa alemana Ferros-taal. En 1960 MISIPA ganó la licitación con el objetivo de

²² La DGFM buscó realizar exploraciones y explotaciones mineras a fin de obtener las materias primas necesarias para, mediante la movilización industrial del país, producir armas. Así surgió el proyecto del Plan Cordillerano (1960). Este fue financiado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), cuyo objetivo era el desarrollo técnico, económico y social integrado. Las provincias de Mendoza, San Juan y Neuquén fueron las primeras en participar. Le siguieron Salta, Jujuy, Tucumán, La Rioja, Catamarca y Santiago del Estero, con el Plan para el Desarrollo del Noroeste Argentino (NOA) (1966), basado en el convenio DGFM-Consejo Federal de Inversiones (1965). Fue el primero y único plan de desarrollo regional en el mundo del PNUD. El plan NOA abarcaba un radio de 800 kilómetros de abastecimiento de industrias subsidiarias alrededor de Palpalá. Este polo de desarrollo buscaba la promoción industrial de industrias minero-metalúrgicas como iniciadoras de procesos de integración industrial. El Plan pretendía impulsar el arraigo poblacional de familias y la capacitación de mano de obra especializada para las nuevas industrias de la región. Algo similar ocurría con el Polo Petroquímico Bahía Blanca. La capacitación de los profesionales y los técnicos se realizaba en la planta, en la Universidad del Sur y otras instituciones, con un elevado nivel de exigencia de acuerdo al Programa del PNUD. Este objetivo, propuesto por Frondizi, de formar polos de desarrollo regionales fue consecuencia de la Ley 16.964/66 (Martín *et al.*, 1980) (Jorge Gatica, ingeniero químico de la Universidad Nacional del Sur y Cleveland State University, correo electrónico al autor, 1 de marzo de 2020).

continuar los estudios del yacimiento y construir el proyecto extractivo del hierro, si fuera factible. La coincidencia entre los militares industrialistas y las políticas desarrollistas del presidente Frondizi constituyó una gran oportunidad para que se explotara la riqueza mineral de Sierra Grande. Los militares consideraban que el hierro, elemento estratégico para la defensa, no podía depender –como se vio en la Segunda Guerra Mundial– de las condiciones de otros países para su importación. El gobierno también impulsaba la explotación del hierro argentino con el fin:

- a. de evitar la salida de capitales por importaciones,
- b. de establecer una industria de base para ganar la “batalla del acero”, y
- c. de lograr la descentralización demográfica e industrial para integrar y desarrollar todo el territorio nacional.

Sierra Grande significa no sólo acero nacional [...] significa la expresión resuelta de la voluntad nacional de reproducir la pequeña obra de riego del Alto Valle en escala regional [...]. La conjunción del acero con el petróleo, el gas natural y la hidroelectricidad patagónicas, constituye el signo definitivo de que a lo largo y a lo ancho de la Patagonia proliferarán ciudades de equilibrada y armoniosa pujanza, evitándose los efectos perniciosos de la concentración política, económica y cultural que caracteriza al litoral del país, particularmente en torno al puerto de Buenos Aires.²³

Pero la empresa nunca llevó a cabo el plan de explotación, por lo que, durante la dictadura del general Juan C. Onganía, la DGFM retomó la posesión de los yacimientos conforme a la Ley 17.331, sancionada el 5 de julio de 1967. Recién en 1969, luego de que no se presentaron oferentes en una nueva licitación, el gobierno decretó la creación de Hierro Patagónico Sociedad Anónima Minera (HIPASAM),

²³ Discurso del presidente Frondizi en Sierra Grande, 28 de enero de 1961 (Frondizi, 1982, p. 86).

empresa mixta formada por la DGFM (80 % del capital), el Banco Nacional de Desarrollo y la provincia de Río Negro, con los mismos objetivos establecidos en el gobierno de Frondizi: abastecer de materia prima a la industria siderúrgica, SOMISA, y crear un “polo de desarrollo en la Patagonia”. El Banco Interamericano de Desarrollo (BID) aportó un crédito de 150 millones de dólares. Para conceder esa suma de dinero, el BID impuso, entre otras cláusulas, a los asesores de las firmas suecas Sweco y Widmark & Platzer.

El impacto operado en la población rionegrina por HIPASAM siguió los mismos patrones que AHZ en Palpalá, o FMSF en San Francisco. El censo de 1970 asignó 402 pobladores a la localidad de Sierra Grande. En 1973 había 1.130 obreros trabajando para HIPASAM y otras empresas.²⁴ Esto multiplicó la construcción y los servicios de tal modo que el censo nacional de 1980 registró 9.585 habitantes en Sierra Grande. Pero la tendencia cambió. Luego de numerosos conflictos en la mina y despidos de obreros,²⁵ la tasa de crecimiento intercensal de Sierra Grande cayó de 2.284 % (1970-1980) a 16 % (1980-1991). En 1991 se registraron 11.192 habitantes. Y en mayo de 1991, el gobierno decretó la intervención de la empresa y el cese de su producción.

HIPASAM es recordada por sus trabajadores como “una gran escuela, donde los obreros aprendían el manejo de grandes maquinarias, física, química, geología y mecánica”. Además, como instructores estaban “los mejores pro-

²⁴ *Río Negro*, 27 de noviembre de 1973.

²⁵ Los conflictos eran de larga data, aunque se agudizaron desde la recuperación de la democracia (1983) con el debate sobre la reducción del déficit fiscal, la viabilidad de las empresas públicas y el gasto que representaban para el Estado. Pero había otras razones. HIPASAM nunca alcanzó a reemplazar la provisión de hierro realizada desde Corumbá (Brasil) a SOMISA; y posteriormente la creación del Mercosur otorgó a Brasil el papel de productor de hierro en perjuicio de HIPASAM. También el interés empresario de los hermanos Juan y Roberto Alemann (señalados propietarios del transporte del hierro desde Brasil) abogó por el cierre de la empresa desde los principales diarios nacionales (*Gournausse s/f* (b), pp. 1-3).

fesionales de obras del país, la gente que hizo el Chocón”, junto a “los suecos de Widmark & Platzer”.²⁶

SOMISA, San Nicolás

En 1946, el general Manuel Savio presentó un proyecto de ley que establecía el Plan Siderúrgico Nacional, el cual, entre otros puntos, creaba la Sociedad Mixta Siderurgia Argentina (SOMISA). La ley fue aprobada por el Congreso (n.º 12.987) en junio de 1947. Por el artículo 25, se asignaba 80 millones de pesos “como aporte del Estado para la formación del capital”. Y disponía que “el 51 % del capital accionario se computara como aporte de la DGFM”. No obstante, en la primera memoria de SOMISA se observa que (aunque el monto fue menor) el aporte accionario de la DGFM fue porcentualmente mayor al previsto: 16 millones de pesos (80 %) sobre un total suscripto de 20 millones de pesos.

A pesar de las señaladas limitaciones políticas provenientes del gobierno de los EE. UU., la DGFM presidida por Savio suscribió el 19 de enero de 1946 a un convenio con ARMCO Argentina S.A. (filial de American Rolling Mill Company), que consta en el artículo 16 de la Ley 12.987. Por dicho convenio, esa empresa se obligó a la preparación de planos y al estudio de la Planta Siderúrgica a instalar en San Nicolás. También debía presentar el plan definitivo de la Planta, dentro del año de la aprobación del convenio.²⁷ Si bien el impulso inicial del financiamiento con EE. UU. fue realizado por el general Savio, luego de su muerte continuó. Durante las dos presidencias de Perón, el programa

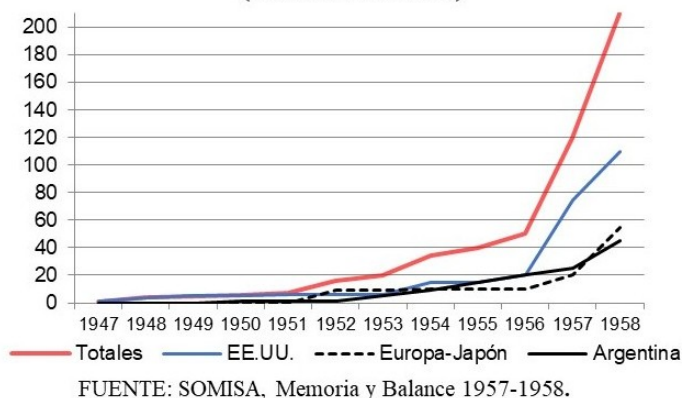
²⁶ Enrique Miqueo, trabajador de HIPASAM, 1974-1979, correo electrónico al autor, 21 de junio de 2019. Véase también Gournalusse (2012).

²⁷ SOMISA, Memoria 1.º Ejercicio 1947-48. Véase también Belini (2007, p. 73).

siderúrgico avanzó, aunque lentamente, por las dificultades financieras que atravesaba el país.²⁸

El 13 de marzo de 1948, fue suscripto un contrato que establecía términos para el cumplimiento de las obligaciones por la instalación de la Planta básica de acero. En el contrato, ARMCO Argentina S.A. y The ARMCO International Corporation asumieron la dirección técnica del proyecto, construcción y puesta en marcha de la planta. A consecuencia de gestiones iniciadas a mediados de 1954, el Export-Import Bank de los Estados Unidos acordó con SOMISA, el 9 de marzo de 1955, un crédito de hasta 60 millones de dólares para ser invertido en la adquisición de equipos y la contratación de servicios técnicos en EE. UU.

Gráfico 7 Inversiones en SOMISA (1947-1958)
(millones de dólares)



²⁸ En mayo de 1952, se inició la construcción del puerto industrial, y a fines de 1954 la obra llegaba al 51 % del total. El mismo año se firmó un contrato con la empresa Otto (Alemania) para adquirir los elementos necesarios a la producción de coque y subproductos. Durante 1953-1954, se adjudicó a Mac Kee & Co. (EE. UU.) la provisión de materiales y equipos, y el montaje del primer alto horno. También la DGFM adquirió equipos de Checoslovaquia, en una subasta realizada en Nueva York (Martín *et al.*, 1980, p. 195).

El crédito otorgado entró en vigencia en 1956 y cubría en ese momento el 60 % de las adquisiciones, calculadas en 100 millones de dólares (ver gráfico 7, entre 1956-1957). Su plazo de vigencia era de 22 años, amortizándose en 36 cuotas semestrales a partir del 31 de diciembre de 1959, con un interés del 5 % anual. El Banco Central de la República Argentina garantizaba la operación.²⁹ De este modo, se comprueba que hubo gestiones financieras y contrataciones con empresas nacionales y extranjeras, previas al año 1955, para avanzar en la construcción de la planta prevista por la ley (ver cuadro 6).³⁰

Además, EE. UU. (a pesar de que imponía límites a las contrataciones de los equipos necesarios para erigir la planta integral de acero) no relegó a la Argentina en su propósito de establecer una industria siderúrgica similar a la de Brasil. El país vecino había firmado con el estadounidense Export-Import Bank, en mayo de 1941, un préstamo por 20 millones de dólares, inferior a los 60 millones otorgados a la Argentina en 1956 (para idéntico fin) por la misma entidad financiera. De igual forma, en la construcción de Companhia Siderurgica Nacional, en Volta Redonda, participaron las mismas empresas estadounidenses que luego construyeron SOMISA.³¹ Pese a los obstáculos comerciales y financieros puestos por los EE. UU. ante la neutralidad

²⁹ El crédito acordado fue firmado en febrero de 1956 (ver Castiñeiras, 1964, p. 8). Además, “las contrataciones en EE. UU. estaban limitadas a parte de los equipos y servicios necesarios para erigir la Planta integral de acero”. SOMISA, Memoria y Balance, 8 ° Ejercicio 1954-55.

³⁰ El 50 % de las empresas contratadas para la construcción de SOMISA fueron argentinas, el 22 %, estadounidenses, y el 13 %, alemanas (ver cuadro 6). Aunque, según el monto del dinero invertido, las empresas estadounidenses estaban en primer lugar.

³¹ Esas empresas fueron: Arthur G. Mc Kee & Co, United Engineering, Westinghouse (*Export-Import Bank of Washington 1959*, p. 142). El crédito del Export-Import Bank para la Companhia Siderurgica Nacional se autorizó meses antes de ingresar EE. UU. (y Brasil) en la Segunda Guerra Mundial. Luego, en diciembre de 1941, firmaron un contrato suplementario por 5 millones de dólares adicionales. La Planta Siderúrgica comenzó a funcionar finalizada la guerra, en 1946 (Dinius, 2010, pp. 1, 34-38).

argentina en la Segunda Guerra Mundial, las negociaciones (con firma de convenio) para obtener financiamiento comenzaron en 1946. Aunque se efectivizaron diez años después, por diversos motivos. Y en gran medida por ausencia de su gestor, el general Savio, fallecido en 1948.

Cuadro 6. Empresas contratadas durante la construcción de SOMISA (DGFM)

EMPRESAS	% PAIS	CONTRATOS
Acindar (Argentina)		Tensores para anclaje
La Cantábrica (Argentina)		Tensores para anclaje
Rosati y Cristóforo (Argentina)		Tensores para anclaje
Tamet (Argentina)		Estructuras metálicas
Techint (Argentina)		Montaje metálico
Siam Di Tella (Argentina)		Montaje usina termoelectrica
Arcomet (Argentina)	Argentina	Montaje de dos grúas
Cometarsa (Argentina)	50%	Estructuras metálicas
AMYS (Argentina)		Instalaciones ladrillos, mec. y electr.
Montalco (Argentina)		Instalaciones ladrillos, mec. y electr.
SADE (Argentina)		Iluminación superior edificios
ABG (Argentina)		Instalaciones eléctricas
R. Verna Usseglio (Argentina)		Red cloacal y viviendas
Gale (Argentina)		Iluminación superior edificios
Lamas Moure (Argentina)		Estructuras metálicas
Mellor Goodwin (Argentina)		Instalaciones mecánicas
The Amco (EE.UU.)		Dirección técnica
Arthur G. Mc Kee & Co. (EE.UU.)		Ingeniería planta de laminación
General Electric (EE.UU.)	EE.UU.	Equipo eléctrico p/ tren laminador
Westinghouse (EE.UU.)	22%	Usina termoelectrica
United Engineering and Foundry (EE.UU.)		Tren laminador de tochos
Loftus (EE.UU.)		Equipos y materiales
Morgan Construction (EE.UU.)		Tren laminador de palanquillas
Ferrostaal (Alemania)	Alemania	Equipos y materiales
Didier (Alemania)	13%	Equipos y materiales
M.A.N. (Alemania)		Montaje de 24 grúas
Dr. Otto y Cia. (Alemania)		Planta de coque
Ishikawajima (Japón)	Japón	Montaje puentes grúas
Mitsubishi (Japón)	6%	Provisión de grúas
Société des Grands Travaux de Marseille (Fra)	3%	Muelle p/ descarga materias primas
Cia Británica de Construcciones de Acero (GB)	3%	Construcción viaducto de acceso
Christiani y Nielsen (Dinamarca)	3%	Construcción fundaciones edificio

Fuente: Elaboración propia con datos de Memorias y Balances de SOMISA, 1947/1961.

SOMISA fue la columna vertebral del Plan Siderúrgico Argentino, impulsado por el general Savio y continuado por su asistente, el general Pedro Castiñeiras, al frente de la Sociedad.³² Conformó una gran planta de ciclo integral para la producción de arrabio, aceros, productos semiterminados y chapa laminada en caliente, cuyo objeto fue abastecer el mercado local y complementar la actividad del sector público con la del sector privado. El acto de apertura se realizó el 25 de julio de 1960 a cargo del presidente de la nación, Arturo Frondizi, mediante el encendido inaugural del Alto Horno n.º 1, “María Liliana”. Luego SOMISA se consolidó como la industria de referencia de todo el sector siderúrgico argentino. Entre las empresas que SOMISA ayudó a formar, se encontraba HIPASAM, Río Negro, constituida por Decreto 4045/69 del Poder Ejecutivo nacional.

Sin embargo, el desarrollo nacional propiciado por el presidente A. Frondizi –considerando la desconcentración/descentralización industrial y demográfica de la Región Metropolitana– encontró desinterés entre los empresarios por la falta de incentivos. El titular de Techint quería instalar su empresa siderúrgica en Ensenada. Prefería “los alrededores de Buenos Aires”, cerca de “las 50 o 60 grandes empresas consumidoras de productos siderúrgicos”; no en una patagónica “localidad inhóspita donde hasta el agua escasea” (Rocca, 1964).

³² Por diferencias con el gobierno peronista, P. Castiñeiras fue pasado a retiro en 1954. Tras el golpe militar de 1955, el Ejército lo restituyó a la actividad y fue ascendido a general. Dirigió SOMISA desde el 1.º de julio de 1955 hasta el 31 de octubre de 1971 (Gabiniz, 2013, p. 39). Estatutariamente, el Directorio de SOMISA sometía a la consideración de sus accionistas la memoria correspondiente al Ejercicio que cerraba el 30 de junio de cada año. El nuevo presidente del Directorio (Castiñeiras) se hizo cargo de todo el Ejercicio 1955-56, a partir del 1.º de julio de 1955, aunque formalmente asumió luego del golpe de septiembre de 1955. Después de 16 años, fue reemplazado por el general Oscar M. Chescotta (Primo, 2011, p. 97; Carminati, 2011, p. 4). Chescotta, durante la dictadura de Onganía, al frente de la DGFM tuvo la misión de convertir a SOMISA en rentable, sin cargas para el Ministerio de Economía. *Primera Plana*, 12 de noviembre de 1968.

Capacitación profesional para la industria de la defensa

Como hemos visto, la figura del general Manuel Savio fue fundamental en las industrias de la defensa. En 1924, siendo capitán, Savio fue destinado a Europa como miembro de la Comisión de Adquisiciones en el Extranjero. Asistió en Francia a las clases del capitán de artillería Jean Dumez, donde aprendió nuevas ideas sobre la organización militar. Fue así como, a su regreso de Europa, Savio fundó, en 1930, la Escuela Superior Técnica del Ejército Argentino (EST), destinada a la formación de los ingenieros militares. Inspirada en la Escuela Superior Técnica de Artillería de Francia, la EST también dictó un curso denominado Movilización Industrial, en el cual se establecían los fundamentos de la defensa argentina para las futuras décadas.³³

En ese curso, Manuel Savio exponía que en las “guerras modernas” las fuerzas morales eran tan importantes o más que las fuerzas materiales de una nación. Así lo había demostrado la Primera Guerra Mundial. Alemania debió su éxito inicial a su excelente “capacidad científica y eficiencia técnica”, que le permitió superar a países más ricos en recursos, pero que no estaban organizados para utilizarlos. Por ese motivo, las “fuerzas morales”, la calidad de los ingenieros y técnicos, estaban incluidas en la capacidad bélica de una nación (Savio, 1973, p. 20).

En relación con la educación, Savio fue crítico del sistema imperante en los talleres civiles o del Estado. En esos lugares observó que técnicos especialistas “gringos” eran contratados durante años para el funcionamiento de máquinas de cierta complejidad. Ese “tutelaje”, que “no

³³ Desde 1916 el Colegio Militar de la Nación dio cursos de posgrado en ingeniería militar. De allí egresó y dictó clases el capitán Manuel Savio. A partir de 1930, los egresados de la EST recibirían el título de oficial ingeniero militar. Anteriormente, los militares con título de ingeniero eran graduados de la Universidad de Buenos Aires (Visca, 2015, pp. 29-68).

siempre ha sido fundamentado”, iba “contra nuestras escuelas y universidades”, sostenía Savio. Pero, no obstante su apoyo a la educación técnica estatal, Savio no alentó la participación competitiva del Estado en el proceso industrial, ya que consideraba que existía ineficiencia económica estatal por falta de control técnico superior, desinterés en ubicar a los jóvenes ingenieros en lugares directivos y ausencia de criterios de idoneidad para la elección del personal directivo. La solución no la ubicaba en la antinomia librecambio o proteccionismo. Savio prefería la cooperación entre el Estado y la actividad empresarial privada.

Con el propósito de impulsar la formación de personal técnico especializado, la DGFM facilitó las instalaciones y fábricas bajo su control para que realizasen estudios de perfeccionamiento para los alumnos de las universidades, de escuelas industriales y técnicas. Posteriormente, asignaron becas con cargo a los fondos de su presupuesto, para que los estudiantes completaran aquellos estudios. Así fue elaborado un plan de becas –plan que se cumplía todos los años– con el fin de proporcionar a estudiantes universitarios y de las escuelas técnicas la oportunidad de adquirir conocimientos prácticos en fabricaciones de tipo militar. En 1949 se instituyeron 18 becas para universitarios y 30 para alumnos de escuelas industriales, que fueron cubiertas dando preferencia a egresados o a estudiantes de los dos últimos cursos de las carreras de ingeniería, ciencias exactas y técnicos en las especialidades de química, mecánica y electricidad.

Estas prácticas fueron continuadas por SOMISA. Desde sus primeros ejercicios, la empresa se ocupó del entrenamiento del personal técnico. Pero también realizó una selección de jóvenes para capacitarlos en el exterior del país. Durante el Ejercicio 1956/57, SOMISA continuó seleccionando jóvenes ingenieros, egresados de universidades argentinas, a quienes enviaron a los Estados Unidos y Europa para realizar períodos de entrenamiento y capacitación, teniendo en cuenta la importancia del personal técnico

necesario para la operación de una planta siderúrgica y la carencia en el país de personal experimentado en tales tareas. El propósito del Directorio era intensificar dicha preparación, mediante un programa de vastos alcances, que incluían el entrenamiento y capacitación de “grupos estructurados”, de acuerdo con las especificidades técnicas de sus funciones.

En el Ejercicio 1961/62, se dictaron 45 cursos con 1.080 asistentes y un total de 12.000 horas-hombre de enseñanza. Como complemento de esta actividad docente, se dieron 9 conferencias dictadas por técnicos especialistas. También entregaron 49 becas a alumnos de facultades y de escuelas industriales para que cumplieran planes de estudios en la planta. Por otra parte, acordaron becas a posgraduados que cursaban la Escuela de metalurgia en la Facultad de Ingeniería de la Universidad de Buenos Aires. Ese fue el período de crecimiento más rápido de la empresa. En cuatro años se cumplieron las metas proyectadas, por la DGFM para la Sociedad Mixta, en 1944.³⁴

Durante el período 1963-1964 –consolidada la etapa inicial de construcción y funcionamiento–, la empresa buscó ampliar el número de personal calificado. Ingresó el 45 % de “técnicos sub-profesionales, empleados administrativos y auxiliares”. Los “capataces y supervisores” incrementaron un 25 %, y el número de “operarios” solo un 10 %. Fue el inicio de una nueva etapa: la expansiva. El objetivo propuesto consistió en aumentar la productividad de la planta hasta alcanzar las 1.100.000 toneladas de acero por año. Esta ampliación significó también diversificación productiva, nuevas líneas de producción y el mejoramiento de la calidad de los bienes. El nuevo personal técnico sería el

³⁴ DGFM, Ejercicio 1944, fs. 79. El testimonio de los trabajadores corrobora que en 1960 comenzó la coquería, “después siguió el Alto Horno, después acerías *Siemens Martin*, después vino tochos y palanquillas, laminación en caliente, laminación en frío y después hojalata [...]. No había casi nada, y cuando Frondizi se fue estaba todo armado” (Gabiniz, 2013, p. 45).

encargado de realizar las tareas especializadas para lograr esa expansión.

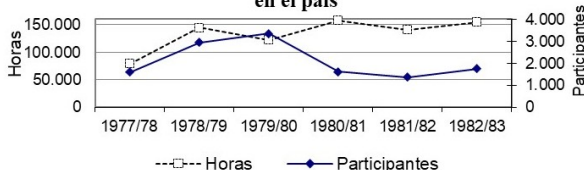
Entre 1965 y 1966, hubo un aumento del peso relativo de los profesionales argentinos y una disminución de los técnicos extranjeros. En 1965 ingresaron 29 profesionales y en 1966 llegaron otros 105, elevando el número total del sector “profesionales universitarios” a 215. Inversamente, los “técnicos extranjeros” disminuyeron. En 1964 había 38 técnicos extranjeros, y dos años después solo 17. De este modo –a pesar de los años transcurridos–, se cumplía otra de las líneas directivas trazadas desde 1933 por el general Savio: disminuir el “tutelaje” profesional extranjero.³⁵

En los Ejercicios posteriores a los años 1973-1974, cuando fue incorporado el nuevo convertidor, la acería LD (Linz-Donawitz), se alcanzan y superan los objetivos de producir 1.100.000 toneladas de acero por año (ver gráfico 11). Esa incorporación tecnológica permitió alcanzar un mayor grado de eficiencia y productividad, elaborando bienes de mayor calidad y variedad. En 1974 se aprobó un plan para ampliar la producción a 4 millones de toneladas de acero crudo por año. Pero, a partir de 1975, la expansión se dio en un contexto adverso de crisis económica y achicamiento del mercado interno.

Luego de aumentar cada año el número de participantes en los cursos de capacitación (CC) que SOMISA realizaba en el país, en el Ejercicio 1980/81 se observa una caída abrupta de estos. Por el contrario, el número de horas en dichos cursos continuó incrementándose. Esto indica que había disponibles mayor cantidad de horas de capacitación por participante (gráfico 8).

³⁵ “Movilización Industrial”. Savio, 1973, p. 153.

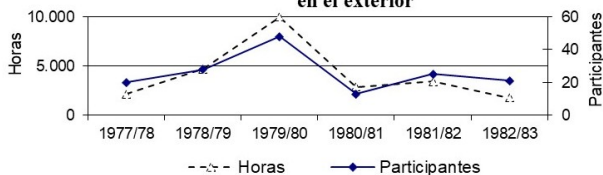
Gráfico 8 Cursos de capacitación personal de SOMISA en el país



FUENTE: Elaboración propia con datos de Memorias y Balances SOMISA.

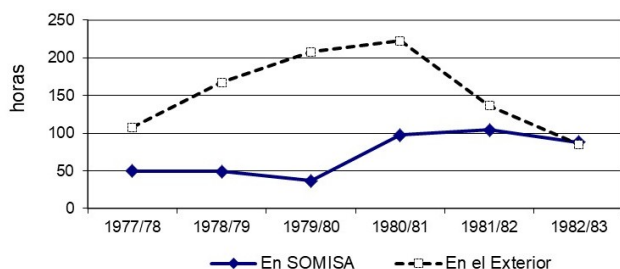
La reducción del número de participantes en los CC del exterior del país (a diferencia de los cursos en el país) fue acompañada por recortes en el número de horas de capacitación. Desde el Ejercicio 1980/81, la caída en el número de horas en el exterior no se recupera, hasta equipararse con el número de horas/capacitación por participante en Argentina (gráficos 9 y 10).

Gráfico 9 Cursos de capacitación personal de SOMISA en el exterior



FUENTE: Elaboración propia con datos de Memorias y Balances SOMISA.

Gráfico 10 Evolución cantidad de horas/capacitación por participante. Cursos en Argentina y en el exterior

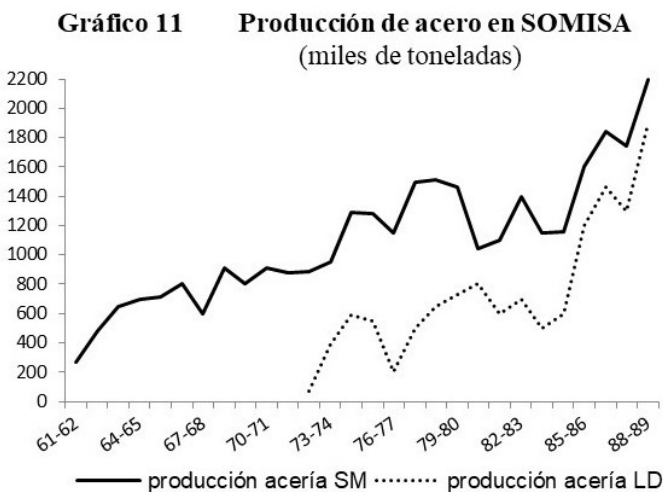


FUENTE: Elaboración propia con datos de Memorias y Balances SOMISA.

Esto tiene la siguiente explicación. El Ejercicio 1980/1981 fue un año crítico para la siderurgia argentina. La recesión de la economía argentina y la sobreoferta de acero en el mundo actuaron negativamente sobre las ventas de SOMISA, que fueron 34 % menores que las del Ejercicio 1979/80. Esto generó reducciones en el personal, particularmente en horas extras y contratistas. En total la reducción significó el 20 % en horas-hombre. Al año siguiente, pese a las dificultades mencionadas, y a una guerra perdida con Gran Bretaña, el plan educativo de cara al futuro de la empresa continuó. El 30 de diciembre de 1982, SOMISA firmó un convenio con el Consejo Nacional de Educación Técnica (CONET), por el que se creaba la Escuela Técnica Privada de Fábrica. Tenían previsto enseñar a 720 alumnos en las especialidades de electrónica, mecánica y eléctrica.

El objetivo era incorporar a futuros egresados de la Escuela a los equipos técnicos o comunidades de trabajo existentes en la empresa, entre las que se destacaba el Taller de Reparaciones Eléctricas de la Acería Siemens Martin, donde se había desarrollado un sistema de protección para electroimanes que

disminuyeron las reparaciones de naturaleza eléctrica en más de un 50 %.³⁶



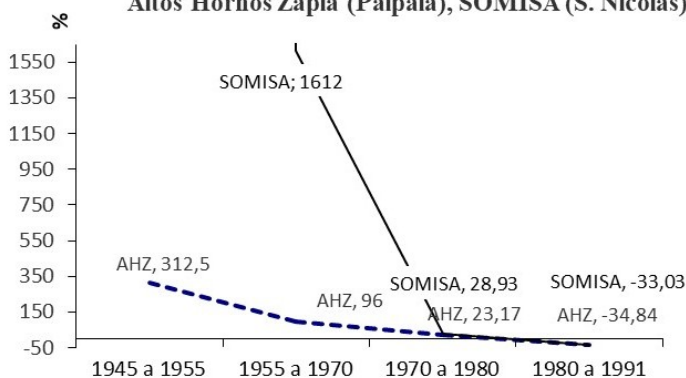
FUENTE: SOMISA, Boletín Informativo N° 29, 1989.

No obstante, los tiempos estaban cambiando en contra de la industria siderúrgica. El aumento de la producción a partir de 1984 (gráfico 11) no encontraba salida en el alicaído mercado argentino. Y la crisis, indicada en el título *Altos Hornos Zapla* (AHZ), tuvo efecto similar en SOMISA. La observación de las tasas de crecimiento entre los censos de empleados de AHZ y SOMISA indica una caída en los mismos períodos (gráfico 12). Este patrón señala similitud entre la crisis de la demanda nacional del acero y el decrecimiento intercensal en las localidades de Palpalá y San Nicolás (ver gráfico 6).³⁷

³⁶ Primo, 2011, p. 222.

³⁷ En 1980 la producción siderúrgica argentina solo cubría las dos terceras partes de la demanda nacional. En 1990 ya había duplicado los requerimientos del mercado nacional, por causa del aumento de la producción y la

Gráfico 12 Tasa de crecimiento intercensal empleados de Altos Hornos Zapla (Palpalá), SOMISA (S. Nicolás)



FUENTE: Elaboración propia con datos de SOMISA y Bergesio-Golovanevsky

Conclusiones

Hemos visto que las medidas restrictivas a las importaciones de materias primas y maquinarias impuestas por los EE. UU. a la Argentina, durante la Segunda Guerra Mundial, no impidieron el crecimiento de muchas empresas argentinas. Pero también observamos que, al finalizar la conflagración internacional, las empresas estadounidenses (y luego de otros países) fueron convocadas para instalar el Plan Siderúrgico Argentino (PSA).

retracción del consumo interno. Esto obligó a SOMISA a competir en el mercado externo para colocar su producción excedente. SOMISA representaba más del 50 % de las exportaciones siderúrgicas argentinas, transformándose en un competidor importante en 1990, cuando fue sujeta a privatización (Decreto 1398/90) ante un informe de la consultora Braxton Associates. El 73 % de los desempleados por la privatización de SOMISA pertenecían a San Nicolás, lo que impactaba fuertemente en el tejido social del pueblo (Rofman y Peñalva, 1995, pp. 60-61, 67). Véase también SOMISA, *Boletín informativo* 29, 1989, p. 12.

Anexo. Fábricas y establecimientos con participación de la DGFM (1941-1988)

1941-1944	Provincia	19 41	19 44	1973-1988	Provincia	19 73	19 88
FM de aceros (1941) V. Alsina	B. Aires			A.T.A.N.O.R. (1973) Munro	B. Aires		
FM de Comunic. (1941) S. Martín	B. Aires			FM San Martín (1973) S. Martín	B. Aires		
FM de Equipos (1941) S. Martín	B. Aires			FM vainas ECA (1973) Avellaneda	B. Aires		
FM tolueno (1942) Campana	B. Aires			Aceros Ohler (1973/79) V. Alsina	B. Aires		
FM vainas ECA (1944) Avellaneda	B. Aires			FM tolueno (1973) Campana	B. Aires		
A.T.A.N.O.R. (1944) Munro	B. Aires	3	30%	Petroquímica Mosconi (1973) Ensenada	B. Aires	Región	
FM de munición (1941) Borghi	S. Fe			A.F.N.E. (1973/78) Río Santiago	B. Aires	Metropolitana	
FM armas port. D. Matheu (1941)	S. Fe	2	20%	FM Mat. Protécnico (1973) Pilar	B. Aires	9	37,5% 7 24%
FM San Francisco (1942)	Cdoba			FM Ácido sulfúrico (1973) Berisso	B. Aires		
SOMICROM (1944)	Cdoba			SOMISA (1973) S. Nicolás	B. Aires		
Aceros Espec. R. Tercero (1944)	Cdoba			Carboquímica Argentina (1973) S. Nicolás	B. Aires		
FM, Río Tercero (1941)	Cdoba	3	30%	Fábrica Naval de Explosivos (1973) Azul	B. Aires		
FM Poliv. Exp. (1941) Villa María	Cdoba			Petroquímica B. Blanca (1973) Inductor (1988)	B. Aires		
FM de Aviones (1941/43)*	Cdoba			Polisur, Petropol, Mon. Vinil. (1988) B. Blanca	B. Aires		
FM José de la Quintana (1944)	Cdoba			SIDINSA (SIDINOX) (1988)	B. Aires		
				Total provincia y Reg. M.		13	54% 16 55%

Altos Homos Zapla (1943)	Jujuy			1	5,6%	FM Fray Luis Beltrán (1973) (Borghini)	S. Fe	2	8,3%	2	7%
Ind. Químicas Nacionales (1943)	Salta			1	5,6%	FM armas portátiles D. Matheu (1973)	S. Fe				
Estab Siderúrgico Andalgala (1941)**	Catam	1	10%	1	5,6%	Petroquímica Río Tercero (1988)	Cdba				
Vivero Forestal Plané (1941) **	Form	1	10%	1	5,6%	FM San Francisco (1973)	Cdba				
TOTALES: empresas por prov. y % nacional		10	100%	18	100%	A T A NOR Río Tercero (1973)	Cdba	4	16,6%	5	17%
Los años indican participación de la DCFM en ese momento											
(no indican la fundación de las empresas)											
* En 1943 pasa a la Dirección Gral. del Material Aeronáutico del Ejército											
** Posteriormente con el nombre de Establecimiento Minero Capillitas y Centro Forestal Plané											
						FM Río Tercero (1973)	Cdba				
						FM Pólv. Exp. Villa María (1973)	Cdba				
						Establecimiento azufre Salta (1973/79)	Salta	1	4,2%	1	3,5%
						Centro Geológico Minero Salta (1988)	Salta				
						Altos Homos Zapla (1973)	Jujuy	1	4,2%	1	3,5%
						Establecimiento Minero Capillitas (1973)	Catam	1	4,2%	1	3,5%
						Centro Forestal Plané (1973)	Form	1	4,2%	1	3,5%
						Centro Geológico Minero Mendoza (1988)	Mdza.				
						HIPASAM, Sierra Grande (1973)	R.Negro	1	4,2%	1	3,5%
TOTALES: empresas por prov. y % nacional								24	100%	29	100%

En respuesta a los interrogantes planteados, ¿hubo desinterés de los gobiernos peronistas en el desarrollo industrial del acero? Se puede sostener que los datos mostrados en el título *SOMISA, San Nicolás*, señalan que, durante los gobiernos peronistas (1946-1955), se constituyó SOMISA y que todos los años hubo avances tendientes a la terminación de la planta siderúrgica. Nada indica entonces desinterés de esos gobiernos en la ejecución de las obras propuestas por la DGFM; sí, tal vez, la celeridad no fue suficiente por las dificultades económicas que atravesó Argentina. A partir de 1949, con la caída del valor y el monto de sus exportaciones, hubo escasez de las divisas, necesarias para realizar las importaciones requeridas e impulsar el PSA.

El concepto de guerra integral implicaba el auto-abastecimiento industrial para la defensa y la capacidad del Ejército para requerir recursos del Estado y la sociedad. Con sus diferencias (que implicaba la aceptación social de la guerra continua o disolución del período de paz), este concepto perduró varias décadas hasta la última dictadura militar.

La continuidad de las políticas industriales, planificadas por la DGFM desde 1941, es manifestación de que hubo confluencia entre militares y políticos desarrollistas. Este elemento aglutinante comenzó a resquebrajarse a partir de 1983, luego de la debacle militar tras la derrota en Malvinas (1982) y el juicio a las Juntas Militares, durante la recuperada democracia argentina. Pero también el plan industrial-militar, con base en la industria siderúrgica, se derrumbó por la crisis económica de la demanda interna. A partir de 1991, las privatizaciones afectaron no solo al personal de las empresas del complejo militar-industrial-siderúrgico (SOMISA, AHZ, HIPASAM, FMSF), sino también a las poblaciones vecinas, consideradas “polos de desarrollo” regionales.

¿Fueron ineficaces las industrias militares para promover el desarrollo en las provincias? Algunos autores

afirman la ineficacia de la DGFM en impulsar ciertas industrias. No obstante, la eficacia de la DGFM para impulsar la industrialización no puede medirse solo por los costos-beneficios en la implementación de las empresas mixtas o estatales. Para una evaluación completa de la eficacia, también se deben considerar los objetivos implícitos de la Dirección: la multiplicación de las empresas proveedoras locales y el factor social del impacto en el empleo regional.

La importancia asignada por la DGFM al factor social de la defensa quedó evidenciada en los sistemas de becas para formar técnicos especializados, los cursos de capacitación y los planes de estudio en la formación de “grupos estructurados”. También, a lo largo de la investigación, pudo visualizarse la emergencia de un actor intermedio entre la empresa y el técnico: las comunidades de trabajo. Estas, de acuerdo a testimonios diversos, se dieron particularmente en FMSE, AHZ, HIPASAM y PBB con vínculos entre el personal superior, ingenieros, técnicos y obreros. Pero no se encontraron –fuera de SOMISA– registros de horas de capacitación ni los cursos realizados.

La derrota argentina en la guerra por las Islas Malvinas, el repliegue del gobierno militar, la recuperación de la democracia y el juicio a las Juntas significaron el final político de las doctrinas de la “defensa nacional” y de la “seguridad nacional”. El desprestigio social en el que cayeron las Fuerzas Armadas posiblemente afectó también a la capacitación civil y a la formación de comunidades de trabajo en las industrias para la defensa. Lo cual tuvo un golpe extra con las privatizaciones de las empresas en órbita de la DGFM, al inicio de la década de 1990.

Por último, vemos que se alcanzaron parcialmente dos fines para los cuales fue creada la DGFM. Primeramente, por las restricciones impuestas durante la Segunda Guerra Mundial, la exploración y explotación

para obtener materias primas para la defensa. Luego, la movilización industrial y la producción descentralizada de materiales de guerra, necesaria para sostener “el ejercicio pleno de la soberanía”. Los casos analizados de las localidades de San Francisco, Palpalá, San Nicolás y Sierra Grande muestran cómo solo en casos aislados pudo cumplirse ese aspecto del plan militar industrial. La desconcentración industrial fabril del litoral metropolitano con el ejercicio de la soberanía territorial y la integración productiva de distintas regiones del país no se profundizó. El Estado resignó esos objetivos en función de los mayores beneficios que representaba para sus socios privados la mejor infraestructura portuaria litoraleña y la cercanía a los proveedores y clientes. El PSA, eje de aquel proyecto industrial nacional iniciado por el general Savio, finalizó en 1991 con la privatización de SOMISA. Así, Argentina se plegó a las sugerencias de consultoras externas, subordinando su búsqueda de relativa autonomía industrial en materia de defensa y afrontando las consecuencias sociales de la desindustrialización regional.

Referencias bibliográficas

- Angueira, Maria del Carmen y Tirre de Larrañaga, Emilce, 1995. *Las Fábricas Militares y la industria argentina en el período de entreguerras*. Buenos Aires: CEAL.
- Arroyo Arzubí, Carlos Alberto, 2004. “La Producción para la Defensa en la República Argentina”. VII Encuentro Nacional de Estudios Estratégicos. Buenos Aires. Noviembre de 2004. Acceso: 26 de febrero de 2020. Disponible en bit.ly/39FsIBS.
- Bak, Débora, 2013. “La privatización de industrias para la Defensa: El caso de la Dirección General de Fabricaciones Militares de Argentina”. Cuadernos de Polipub.org,

- n.º 12, 5-190. Acceso: 20 de febrero de 2020. Disponible en bit.ly/3oythBN.
- Belini, Claudio, 2005. "Política industrial e industria siderúrgica en tiempos de Perón, 1946-1955". *Ciclos*, año XIII, vol. XIII, n.º 28, 89-114.
- Belini, Claudio, 2007. "La Dirección General de Fabricaciones Militares y su papel en la industrialización de posguerra, 1941-1958". En Rougier, Marcelo (ed.). *Políticas de promoción y estrategias empresariales en la industria argentina, 1950-1980* (pp. 47-82). Buenos Aires: Ediciones Cooperativas.
- Belini, Claudio, 2008. "La Dirección General de Fabricaciones Militares durante sus primeros veinte años de vida 1941-1962". En Belini, Claudio y Rougier, Marcelo (eds.). *El estado empresario en la industria argentina. Conformación y crisis* (pp. 49-82). Buenos Aires: Manantial.
- Bergesio, Liliana y Castillo, Fernando, 2012. "Modelos Productivos en Altos Hornos Zapla: De la expansión estatal a la retracción privada". *Cuadernos FHyCS-UNJu* de la Facultad de Humanidades y Ciencias Sociales, Universidad Nacional de Jujuy, n.º 41, 11-33.
- Bergesio, Liliana y Golovanevsky, Laura, 2016. *Altos Hornos Zapla. Historias en torno al primer centro siderúrgico integral de Argentina*. Rosario: Prohistoria.
- Boto, María Salomé, 2012. "Altos Hornos Zapla y el Plan Siderúrgico Nacional (PSN) en el contexto de la Industrialización por Sustitución de Importaciones (ISI) 1947-1976". *Cuadernos FHyCS-UNJu* de la Facultad de Humanidades y Ciencias Sociales, Universidad Nacional de Jujuy, n.º 41, 35-49.
- Brauer, Jurgen y Dunne, Paul, 2005. *Arms Trade and Economic Development: Theory, Policy and Cases in Arms Trade*. Nueva York: Routledge.
- Carminati, Andrés, 2011. "La dirección de SOMISA durante la última dictadura militar, 1976-1983", *H-industri@. Revista de Historia de la Industria, los Servicios y las Empre-*

- sas en América Latina*, n.º 8. Disponible en <https://bit.ly/39Ft1ww>.
- Castiñeiras, Pedro, 1964. *Evolución de la Sociedad Mixta Siderúrgica Argentina, unidad fundamental del Plan Siderúrgico Argentino*. Buenos Aires: SOMISA.
- Castro, Claudio, 2008. "Un nuevo actor siderúrgico en la Argentina de posguerra: el grupo Techint". En Rougier, Marcelo (ed.). *Políticas de promoción y estrategias empresariales en la industria argentina, 1950-1980* (pp. 83-107). Buenos Aires: Ediciones Cooperativas.
- Cavicchia, Graciela, 2003. "The dismantling of the Argentine defense industry". En Markusen, Ann (ed.). *From Defense to Development? International perspectives on realizing the peace dividend* (pp. 101-120). Londres: Routledge.
- Chiappero, Luis, 2018. "El Recorte en las Fábricas Militares de Córdoba reavivó el recuerdo del cierre en San Francisco". *La Voz de San Justo*, 19 de agosto. Acceso: 5 de marzo de 2020. Disponible en bit.ly/35plyxv.
- Constant, Edward, 1993. "The Social Locus of Technological Practice: Community, System, or Organization?". En Bijker, Wiebe (ed.). *The Social Construction of Technological Systems* (pp. 223-242). Cambridge, Massachusetts: The MIT Press.
- Dinius, Oliver, 2010. *Brazil's steel city: developmentalism, strategic power, and industrial relations in Volta Redonda, 1941-1964*. Stanford: Stanford University Press.
- Escudé, Carlos, 1983. *Gran Bretaña, Estados Unidos y la Declinación Argentina, 1942-1949*. Buenos Aires: Editorial de Belgrano.
- Export-Import Bank of Washington, Report to the Congress*, 30 de junio de 1959, parte 1. Washington D.C.: U.S. Government Printing Office.
- Ferreres, Orlando (ed.), 2010. *Dos siglos de economía argentina*. Buenos Aires: El Ateneo.
- Flores, Roberto Dante, 2017. *Argentina con Brasil y Chile (1946-1962)*. Buenos Aires: Prometeo.

- Foreign Relations of the United States, diplomatic papers, 1945. The American Republics*, volume 9, Washington, D.C.: U.S. Government Printing Office.
- Fritzsche, Federico J. y Vio, Marcela, 2000. "Especialización y diversificación industrial en la Región Metropolitana de Buenos Aires". *EURE*, vol. 26, n.º 79. Disponible en bit.ly/2l8XCcap.
- Frondizi, Arturo, 1982. *Mensajes Presidenciales 1958-1962. Tomo 4*. Buenos Aires: Centro de Estudios Nacionales.
- Gabiniz, Martín Pablo, 2013. "Aproximación a los procesos de capacitación/formación de los trabajadores siderúrgicos en SOMISA (1960-1966)". *Avances del Cesor*, año 10, n.º 10, 35-52.
- Gómez, Teresita y Ruiz, Julio, 2017. "Comercio Exterior Argentino (1935-1946): Comportamiento de las Importaciones en un Contexto de Turbulencia Internacional". *Anuario del Instituto de Historia Argentina*, vol. 17, n.º 2. Disponible en bit.ly/2JKTkWY.
- Gournalusse, Juan, s/f (a). "Rentabilidad, desarrollo y defensa nacional. Conflictos en torno a la explotación del yacimiento de hierro de Sierra Grande". GAT/SEANSO. Fac. de Filosofía y Letras. UBA. CONICET.
- Gournalusse, Juan, s/f (b). "Responsabilidades por el cierre de la empresa. Discurso neoliberal y experiencia de los trabajadores". Grupo de Trabajo n.º 15. SEANSO. Fac. de Filosofía y Letras. UBA. CONICET.
- Gournalusse, Juan, 2012. *HIPASAM: un proyecto de desarrollo del noreste patagónico*. Disponible en bit.ly/3bnM5jJ.
- Larra, Raúl, 1980. *Savio, el argentino que forjó el acero*. Buenos Aires: Anfora.
- López, Ernesto, 1988. "La industria militar argentina". *Nueva Sociedad*, n.º 97, 168-177.
- Malatesta, Alicia, 2005. "El eje militar-industrial en el este de Córdoba. Fábrica Militar San Francisco". *Industrializar Argentina*, año 3, n.º 4, 10-13.
- Martín, María, De Paula, Alberto y Gutiérrez, Ramón, 1980. *Los ingenieros militares y sus precursores en el desarro-*

- llo argentino (1930-1980)*. Buenos Aires: Fabricaciones Militares.
- Mosconi, Enrique, 1983. *El petróleo argentino, 1922-1930*. Buenos Aires: Círculo Militar.
- Müller, Alberto y Petelski, Natalia, 2009. "La industria petroquímica argentina: concentración técnica, centralización económica, extranjerización". En Müller, Alberto (ed.). *Industria, Desarrollo, Historia. Ensayos en homenaje a Jorge Schvarzer* (pp. 57-103). Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica. UBA.
- Ocón, Alfredo y González, Roberto, 2016. "Pensamiento estratégico, industria y autonomía tecnológica en Argentina (1914-1990)". En Ocón, Alfredo y Da Ponte, Aureliano (eds.). *Industria y Defensa. Economía política, pensamiento estratégico y autonomía tecnológica*, (pp. 125-207). Buenos Aires: 1884.
- Panaia, Marta y Lesser, Ricardo, 1973. "Las estrategias militares frente al proceso de industrialización (1943-1947)". En Panaia, Marta, Lesser, Ricardo y Skupch, Pedro. *Estudios sobre los orígenes del peronismo*, vol. 2 (pp. 82-163). Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- Primo, Ricardo, 2011. *SOMISA, una historia de acero*.
- Rocca, Agostino, 1964. "Acero: Guerra Fría entre dos colosos". *Primera Plana*, Buenos Aires, 28 de mayo de 1964.
- Rofman, Alejandro y Peñalva, Susana, 1995. "La privatización de SOMISA y su impacto en la producción y el empleo de San Nicolás". *Ciclos*, n.º 8, 55-87.
- Rougier, Marcelo, 2015. "El Complejo Militar-Industrial, núcleo duro del Estado empresario y la industrialización en la Argentina". En Regalsky, Andrés y Rougier, Marcelo (eds.). *Los Derroteros del Estado Empresario en la Argentina Siglo XX* (pp. 221-268). Buenos Aires: Eduntref.
- Savio, Manuel, 1973. "Movilización Industrial". En *Obras del General Manuel N. Savio*. Buenos Aires: SOMISA.
- Ugalde, Alberto, 1983. "Empresas públicas en la Argentina: Su magnitud y origen". Documento n.º 3 (versión

preliminar). Buenos Aires, CEPAL. Acceso: 14 de febrero de 2020. Disponible en bit.ly/2Lz1PFC.

Villanueva, Roberto, 2008. *Historia de la Siderurgia Argentina*. Buenos Aires: Eudeba.

Visca, Guillermina (ed.), 2015. *La Ingeniería militar y su contribución al desarrollo nacional*. Buenos Aires: Dunken.

VV.AA., 1973. "Dirección General de Fabricaciones Militares". *Información Económica de la Argentina*, n.º 59, 19-22.

Otras fuentes documentales

Archivo General de la Nación. Departamento Archivo intermedio. Fondos Documentales siglo XX. Fondo DGFM. *Actas de Directorio DGFM (1942-1970)*. Buenos Aires.

Archivo General de la Nación. Departamento Archivo intermedio. Fondos Documentales siglo XX. Fondo SOMISA. *Memorias SOMISA*. Buenos Aires.

Archivo General de la Nación. Departamento Archivo intermedio. Fondos Documentales siglo XX, Fondo SOMISA. *SOMISA. Boletín informativo 29. 1989*. Buenos Aires.

Biblioteca Ministerio de Economía de la Nación. *Memorias DGFM*. Buenos Aires.

Biblioteca Ministerio de Economía de la Nación. *Anuarios Estadísticos de la República Argentina. Comercio Exterior. Dirección Nacional de Investigaciones, Estadística y Censos*. Buenos Aires.

Instituto Nacional de Estadística y Censos. INDEC. *IV Censo General de la Nación. Tomo 1. Censo de Población*. Buenos Aires.

Instituto Nacional de Estadística y Censos. INDEC. *Censo Nacional de Población. 1960*. Buenos Aires.

Instituto Nacional de Estadística y Censos. INDEC. *Censo Nacional de Población, Familias y Viviendas 1970*. Buenos Aires.

Instituto Nacional de Estadística y Censos. INDEC. *Censo Nacional de Población y Vivienda 1980*. Buenos Aires.

Instituto Nacional de Estadística y Censos. INDEC. *Censo Nacional de Población y Vivienda 1991*. Buenos Aires.

El Tribuno. Salta. 16 de enero de 2017. “Una empresa pública que nació con Ragone”. Acceso: 29 de febrero de 2020. Disponible en bit.ly/3boGERv.

Nuevo Diario de Salta. 10 de agosto de 2017. “Conmemoran el aniversario de creación de la Mina La Casualidad”. Acceso: 29 de febrero de 2020. Disponible en bit.ly/2XEhExL.

Prensa Obrera. 17 de junio de 2017. “Lanús: aparecen restos de víctimas de la dictadura en predio de Fabricaciones Militares”. Acceso: 1 de marzo de 2020. Disponible en bit.ly/3orbuwu.

Primera Plana. 12 de noviembre de 1968. “Empresas militares. El Rubicón de Onganía”. Acceso: 20 de octubre de 2020. Disponible en bit.ly/2JooS5t.

Río Turbio: de la crisis energética de la Segunda Guerra Mundial, a los desafíos de eficiencia de una empresa estatal

TOMÁS CHAMI ROUVROY¹

Introducción

¿Por qué creó el Estado argentino el yacimiento carbonífero de Río Turbio? ¿Es explicación suficiente la sola referencia a la crisis energética de la Segunda Guerra Mundial? ¿En qué medida formaron parte del plan original las consideraciones comerciales, de rentabilidad y eficiencia? ¿Por qué no solo sobrevivió Río Turbio a la crisis energética de la guerra, sino que, bajo gobiernos de diferente signo político, recibió cuantiosas inversiones a pesar de las dificultades para colocar su producto? ¿Cómo se explica el retroceso en materia de productividad después de los avances de los gobiernos de la Revolución Argentina?

En busca de respuestas a estas preguntas, prestaremos atención a la crisis energética abierta por la Segunda Guerra Mundial, y a la respuesta estatal a dicha crisis, enmarcada en un particular clima ideológico común a funcionarios y técnicos que desempeñaron un papel protagónico en el sector energético. Tras realizar una reseña de los inicios del yacimiento, analizaremos sus problemas de productividad, de

¹ Universidad de Buenos Aires. Facultad de Ciencias Económicas. Centro de Estudios Económicos de la Empresa y el Desarrollo (CEEED) adscrito al Instituto Interdisciplinario de Economía Política (IIEP-BAIRES), Buenos Aires, Argentina. Becario doctoral UBACyT en el Instituto Interdisciplinario de Economía Política (IIEP BAIREs-Conicet).

logística y de costos, estudiaremos las soluciones intentadas por diferentes gobiernos para revitalizarlo, y trataremos de determinar en qué medida lograron su cometido, evaluando asimismo las consideraciones extraeconómicas que obraron en el desarrollo de Río Turbio.

Estado de la cuestión

El yacimiento de Río Turbio no ha sido estudiado por la historiografía económica, y prácticamente no ha sido tratado por la disciplina histórica en general. Existe sobre el tema una suerte de historia oficial publicada en 1973 por Eleo Zoccola, funcionario de Yacimientos Carboníferos Fiscales (YCF) y luego diputado nacional, que realiza un recorrido de los principales hitos fáctico-institucionales del yacimiento en sus primeras décadas de existencia. Se destaca asimismo el trabajo de Salvia y Muñoz (1991); publicado por la Asociación de Trabajadores del Estado, ofrece ciertas hipótesis sobre el desarrollo de YCF hasta 1991 a partir de estadísticas productivas, contables y comerciales, con la finalidad explícita de intervenir en el debate sobre la inminente privatización de la empresa y cuestionar los argumentos que subrayaban su ineficiencia, que, de acuerdo a los autores, no era intrínseca a YCF, sino que debía atribuirse a “decisiones políticas” que excluyeron al carbón de la “ecuación energética”.

La literatura más abundante sobre Río Turbio se ha ocupado de la privatización de YCF y su impacto social (Salvia y Muñoz, 1997; Salvia, Fette y Aranciaga, 1999; Salvia, 1995; Salvia y Lazo, 1997; Donza, 1997; Rofman, 1999; Vidal, 2000); se trata de un período posterior al de nuestra investigación.

Si bien no existen trabajos de historia económica que traten el sector energético como objeto de estudio en sí, es posible realizar una aproximación general a través de estu-

dios sectoriales como el de Solberg (1982), quien analizó el desarrollo de la explotación de petróleo en la Argentina en un contexto de nacionalismo económico, y el de Gadano (2006), cuya obra nos permite profundizar en la historia de Yacimientos Petrolíferos Fiscales. Más recientemente, Rodríguez (2019) ha indagado en el desarrollo estatal de la energía nuclear y de su aparato técnico-burocrático. Por otro lado, los cambios en la matriz energética argentina de la posguerra de la Segunda Guerra Mundial han sido estudiados por Claudio Castro (2007), con especial atención en el gas natural.

Por otro lado, el desarrollo de la producción de electricidad ha sido estudiado desde la década de 1930 por el Comité Argentino de la Conferencia Mundial de la Energía, que publicó varios trabajos al respecto, entre otros, el de Niebuhr (1934). Cercanos en el tiempo, se encuentran los trabajos reunidos por el Centro Argentino de Ingenieros (1943) para abogar por un sector eléctrico estatizado, objetivo compartido por Juan Sabato (1945). Dentro de la misma corriente ideológica, aunque con una tónica más de “barricada”, escribía Jorge del Río (1957, 1960). Ya en el campo de la historiografía moderna, respecto del sector eléctrico se destacan los trabajos de Liernur y Silvestri (1993) para el desarrollo de la infraestructura tecnológica y organizativa entre 1870 y 1930, de La Scaleia (2007, 2008 y 2015) para el rol del Estado en electrificación entre las décadas de 1940 y 1960, y de Lanciotti (2008) para un enfoque de historia de empresas hasta mediados del siglo XX.

Finalmente, nuestro objeto de estudio debe comprenderse dentro de la temática más general del Estado empresario argentino. En ese sentido, los trabajos de Belini y Rougier (2008), Regalsky y Rougier (2015), y los clásicos como Kaplan (1969) y Schvartzer (1969) son útiles para contextualizar la evolución de YCF en el marco más general de las empresas públicas argentinas.

El sector energético en la primera mitad del siglo XX

La Primera Guerra Mundial puso en evidencia el impacto económico que una perturbación significativa del comercio internacional podía producir en el suministro de combustibles de la Argentina. El problema puede apreciarse observando la elevada proporción que representaban los combustibles importados sobre el total de calorías consumidas en la Argentina en la preguerra: un 85,6 % entre 1912 y 1914. A su vez, el 94 % del combustible importado consistía en carbón mineral británico. Teniendo en cuenta que la producción local y la importación de petróleo eran poco significativas, el grueso del consumo energético argentino era provisto por un único combustible, el carbón mineral, y por un único proveedor, Gran Bretaña, cuya entrada en guerra, al producir una disminución de buques disponibles para el comercio internacional, impactó drásticamente en el sector energético argentino. En efecto, durante 1917 las importaciones de carbón registraron su nivel más bajo: habían caído un 84 % en relación con su volumen de 1913².

Mientras que entre 1912 y 1914 la producción local de combustibles representaba el 14,4 % de las calorías consumidas, entre 1917 y 1918 su proporción había aumentado a 75,5 %. El grueso de las calorías de sustitución fue aportado por la leña, que proveyó el 71,7 % del consumo total en 1918³. La crisis también impulsó una incipiente producción local de carbón mineral, aunque los volúmenes producidos no fueron significativos, tan solo 4 800 toneladas entre 1918 y 1919⁴, lo que equivale a 0,2 % del consumo de carbón de 1914. Terminada la guerra, la importación de combustibles recuperó su nivel prebélico⁵.

2 "El consumo de combustibles en la Argentina". *Revista de Economía Argentina*, n.º 302 (1943).

3 Bruno Defelippe. *La energía forestal en la República Argentina* (Buenos Aires: Comité Argentino de la Conferencia Mundial de la Energía, 1945); Juan Sabato. "Planificación nacional de la energía". *Boletín de Combustibles*, n.º 1 (1943).

4 Gustavo Sorojovich. *El fomento de las industrias mediante la reducción del costo de la energía eléctrica* (Buenos Aires: 1943), 13.

5 "El consumo..."; "Planificación...".

Antes de la Primera Guerra Mundial, la importación de petróleo era poco significativa en comparación con la magnitud de la importación de carbón mineral; no representaba más que un 4,7 % de las importaciones totales de combustibles. Sin embargo, la guerra transformó la matriz energética argentina, de forma que dio inicio a una etapa de creciente importación de petróleo, que llegó a representar el 39,7 % de las importaciones totales de combustibles en 1917⁶.

Si bien la Primera Guerra Mundial marcó el final de la matriz energética basada casi exclusivamente en el carbón mineral, su contribución siguió siendo crucial hasta el inicio de la Segunda Guerra. En 1939 el carbón aportaba el 22 % del consumo energético argentino, solo superado por el petróleo, al que correspondía el 44 %. Entre 1936 y 1938, el carbón representaba el 54 % del consumo energético de los ferrocarriles argentinos, y en 1940 contribuía con el 48 % del consumo de las usinas de electricidad, mientras que al fueloil correspondía el 40 %⁷. Era, sin embargo, evidente que el sol se había puesto sobre el imperio del carbón: la energía del desarrollo industrial de los años 30 fue provista por derivados del petróleo, cuyo consumo creció un 45 % entre 1932 y 1939, mientras que el de carbón mineral se mantuvo estable⁸.

El impacto de la Segunda Guerra Mundial

Uno de los impactos más notables de la Segunda Guerra Mundial en la economía argentina fue la evolución del sector energético hacia un funcionamiento prácticamente autárquico entre 1939 y 1945. En 1939, el 60 % de los combustibles y energías consumidos en el país fue de producción local. En 1945 la pro-

⁶ “El consumo...”.

⁷ *Economía de combustibles desde 1935 a 1945 en la República Argentina*. Buenos Aires: Comité Argentino de la Conferencia Mundial de la Energía, 1947.

⁸ Federico Meier y R. Martínez de Vedia. “El problema actual del combustible en la República Argentina”. *La Ingeniería* XLVI, n.º 817 (1942).

porción había crecido hasta un 94 %, mientras que el consumo energético argentino había aumentado un 29 %; es decir que la producción local no solo había logrado reemplazar las calorías aportadas por los combustibles importados, sino que había incluso hecho crecer la oferta energética durante la guerra⁹.

El siguiente cuadro nos permite observar la evolución de una matriz energética de tiempos de paz, basada en el petróleo y el carbón mineral, a una matriz energética afectada por la guerra, basada en combustibles de emergencia de origen local: leña, carbón de leña, granos y residuos.

Matriz energética argentina, 1939-1944

	Derivados del petróleo	Carbón mineral y coque	Leña y carbón de leña	Granos y residuos	Gas	Energía hidro-eléctrica
1939	44 %	22 %	18,1 %	9 %	6,5 %	0,4 %
1940	45,7 %	15,5 %	19,7 %	12,5 %	6,2 %	0,4 %
1941	44,2 %	10,1 %	21,5 %	17,3 %	6,5 %	0,4 %
1942	37,1 %	6,1 %	31,2 %	19,1 %	6,1 %	0,4 %
1943	30,4 %	5,7 %	37,2 %	21,2 %	5,1 %	0,4 %
1944	28,1 %	6 %	34,4 %	26,3 %	4,8 %	0,4 %

Fuente: *Economía de combustibles desde 1935 a 1945 en la República Argentina*. Buenos Aires: Comité Argentino de la Conferencia Mundial de la Energía, 1947.

Esta transformación, consecuencia de la caída de las importaciones de combustibles, ya observable en 1940 con la severa reducción del abastecimiento de carbón mineral británico, se aceleró en 1942 cuando, a causa de la entrada en guerra de Estados Unidos, cayó fuertemente la importación de petróleo. El siguiente cuadro nos permitirá com-

⁹ *Economía de combustibles...*

prender el ritmo de la evolución del consumo y la importación de cada combustible; se constata que el mayor peso de los combustibles argentinos no respondía únicamente a la caída de las importaciones, sino al notable crecimiento de la oferta de combustibles alternativos de producción local.

Importación y consumo de combustibles – 1939 base 100

	Importación de petróleo	Producción de petróleo	Importación de carbón y coque	Consumo de leña y carbón de leña	Consumo de granos y residuos
1939	100	100	100	100	100
1940	95	109	69	113	136
1941	90	116	47	134	204
1942	48	125	19	200	236
1943	21	131	21	256	276
1944	19	128	21	250	361
1945	22	121	27	244	190

Fuente: elaboración propia sobre la base de Roberto F. Ascher. “La economía de combustibles durante la última guerra (1939 a 1945)”, en *Economía de combustibles desde 1939 a 1945 en la República Argentina*. Buenos Aires: Comité Argentino de la Conferencia Mundial de la Energía, 1947, y Graciela Malgesini y Norberto Álvarez. “Cereales y combustibles. Problemas de la economía argentina durante la II Guerra Mundial”. IV Jornadas de Historia Económica, Río Cuarto, 1982.

El presidente del Ferrocarril de Buenos Aires al Pacífico sintetizaba elocuentemente los desafíos que la crisis energética planteaba a una Argentina en plena expansión industrial:

La caída vertical de las bodegas disponibles para importarlos [carbón y petróleo] coincide con el creciente desarrollo industrial en el país, que, en buena parte, utiliza energía

eléctrica, cuya producción requiere a la vez inevitablemente una determinada proporción de carbón y petróleo¹⁰.

Políticas públicas

A partir de 1941, se implementó un plan de restricciones al consumo por el cual se reducía el empleo de carbón mineral y fueloil en los ferrocarriles en un 60 % y 85 % respectivamente en relación con lo consumido en 1940; se limitó el consumo de nafta al total registrado en 1938; se obligó a una disminución del tráfico de trenes eléctricos; las centrales termoeléctricas solo podían utilizar el 85 % del carbón mineral y fueloil que consumieron en 1940; se redujo al 50 % el consumo de combustibles para calefacción y cocinas y se prohibió quemar diésel en calderas¹¹.

Desde mediados de 1942, se prohibió la actividad industrial entre las 19:30 y las 21:30, con excepción de los procesos ininterrumpibles, y desde las 17 en adelante para los establecimientos con menos de diez horas diarias de actividad. La medida fue ampliada en 1945, con restricciones entre las 17:30 y las 21 en invierno, y entre las 19 y las 21 en verano, para los establecimientos con jornadas inferiores a veinte horas. De esta forma, se buscaba disminuir el consumo eléctrico en horarios pico a fin de ahorrar petróleo y carbón mineral, cuyo empleo era indispensable en las “puntas” para reforzar el consumo de sucedáneos de menor poder energético¹².

A partir de 1943, la distribución de combustibles a cada sector industrial fue regulada por medio de cuotas a través de la Oficina de Distribución de Combustibles de YPF,

¹⁰ Luis P. O'Farrel. “La escasez de materiales y combustibles en las empresas ferroviarias de capital privado”. *Boletín de Combustibles*, septiembre (1943).

¹¹ Aurelio González Climent. *Elementos para el estudio de la economía energética argentina*. Buenos Aires: Librería Editorial Macchi Hnos., 1955.

¹² Ibid. para las medidas de ahorro energético; Carlos A. Volpi. *El problema argentino de los combustibles* (Buenos Aires: 1945).

que creó ficheros con todas las industrias del país, incluidas las usinas eléctricas, a fin de estimar sus necesidades y asignarles las cantidades de combustible necesarias. En 1943 también comenzó a regularse la potencia de lámparas y tubos de luz de locales comerciales, estaciones y salas de espectáculos. Asimismo, se prohibió la iluminación de fachadas y el encendido de letreros luminosos¹³.

Una de las mayores apuestas en materia de regulación del sector energético fue la creación de la Dirección Nacional de la Energía en 1943. Como ente autárquico dependiente del Ministerio de Agricultura, la DNE recibía amplias atribuciones en el sector energético: “regular la producción, distribución y consumo de todo el combustible existente en el país, de cualquier origen, procedencia y pertenencia, y fiscalizar el cumplimiento de las disposiciones que a tal fin adoptare”, “regular y controlar la producción, explotación y consumo de la energía eléctrica, cualquiera sea su forma de obtención”, así como impulsar el desarrollo de fuentes de energía alternativas, es decir, hidroeléctrica, “carburante nacional” a base de alcohol, gasógeno, carbón de leña y nuevos yacimientos de petróleo y carbón mineral¹⁴.

En marzo de 1944, se creó el Consejo Nacional de Racionamiento, encargado de asignar los escasos materiales importados, fiscalizar la actividad industrial para garantizar la satisfacción de las necesidades de la defensa nacional, solucionar los problemas de abastecimiento y eliminar los *stocks* ilegales y el contrabando. El Consejo tendría la potestad de distribuir las cuotas de importación de los países aliados, establecer una lista de materias primas, bienes y empresas de “reserva nacional” o “críticos” de que dispondrían prioritariamente el Ejército y la Armada. El Consejo buscaba de manera general proponer prohibiciones y

¹³ Decreto n.º 5557/43. *Boletín de Combustibles*, agosto y octubre (1943).

¹⁴ *Boletín de Combustibles*, octubre (1943).

restricciones en el uso de recursos y coordinar la fijación de precios¹⁵.

Por otro lado, en 1945 se asignaron cuotas de consumo de energía eléctrica a la industria; ciertos establecimientos no podían superar el consumo de 1944, y los grandes consumidores incluso debían reducirlo en un 20 %. Se prohibió también a las empresas distribuidoras de electricidad efectuar nuevas conexiones de fuerza motriz para uso industrial sin autorización de YPF.

En febrero de 1945, teniendo en cuenta la necesidad de reducir el consumo de diésel y fueloil, el gobierno dispuso la compra de 300 000 toneladas de aceite de lino, con entregas mensuales de 25 000 toneladas a YPF, que vendería el aceite al mismo precio que el combustible que sustituyese.

Poco tiempo después, se daba a conocer un acuerdo bilateral entre la Argentina y Estados Unidos para el intercambio de fueloil contra “la casi totalidad de los saldos exportables de lino y aceite de lino y de aceites comestibles y semilla de maní de las existencias actuales y de la próxima cosecha”. La cantidad de fueloil debía equivaler a “las calorías contenidas en el lino exportado”; se estimaba en un millón de toneladas en dos años¹⁶.

En diciembre de 1945, fueron levantadas las restricciones al consumo de electricidad, y en marzo de 1946 fueron levantadas todas las restricciones al consumo de combustibles y energía¹⁷.

En agosto de 1946, se firmó un convenio bilateral con Sudáfrica para el intercambio de 250 000 toneladas de carbón contra 250 000 toneladas de maíz argentino¹⁸.

En suma, la estrategia inicial de administración de la escasez consistió en establecer topes al consumo de combustibles de los ferrocarriles, automotores, centrales

¹⁵ *Boletín de Combustibles*, abril (1944).

¹⁶ *Boletín de Combustibles*, mayo (1945).

¹⁷ *Boletín de Combustibles*, marzo (1946).

¹⁸ *Boletín de Combustibles*, agosto (1946).

termoeléctricas y al consumo hogareño, fijando como nivel de referencia el consumo de preguerra. El siguiente paso fue restringir el horario de operación de talleres y fábricas. Posteriormente, YPF pasó a regular el suministro industrial de combustible, determinando la cuota que correspondiera a cada industria. El paso siguiente fue la limitación del consumo energético en comercios. En cuanto al reordenamiento institucional que implicó la creación de la DNE, no queda claro en qué medida tuvo incidencia durante la crisis energética, ya que varias de sus atribuciones parecen haber sido desempeñadas por YPF en dicho período, y por el Consejo Nacional de Racionamiento, cuyas funciones parecieran superponerse. Por último, al final de la guerra y en la inmediata posguerra, el gobierno se interesó por abastecer de granos a las industrias para su uso como combustible, mientras que buscaba aliviar la crisis energética por medio de acuerdos bilaterales para el intercambio de granos por combustible.

El clima de ideas

La decisión de explotar el yacimiento de Río Turbio debe comprenderse en el contexto de un clima intelectual común a funcionarios y especialistas vinculados al sector energético, para quienes la crisis de la Segunda Guerra Mundial debía ser afrontada con una decidida acción del Estado. Así, Juan Sabato¹⁹ aconsejaba “la más inmediata estatización de todas las fuentes de energía” e imaginaba una Dirección Nacional de la Energía que absorbiera a YPF y tuviera a su cargo la venta de energía eléctrica al por mayor, sin fines de lucro²⁰. El director de dicha Dirección creada en 1943, Teodoro Ackermann, imbuido de ideas antiimperialistas,

¹⁹ Destacado ingeniero argentino, participó de la Comisión Rodríguez Conde que recomendaba la expropiación de la CHADE. Fue funcionario de Illia.

²⁰ *Boletín de Combustibles*, junio (1943).

sostenía que los recursos energéticos argentinos se encontraban subexplotados a causa de los monopolios eléctricos extranjeros que lucraban con el comercio de importación, abogaba por un sector eléctrico de fomento industrial y poblacional y afirmaba que “la oferta de energía debe preceder a la demanda”²¹.

Fue en efecto frecuente entre funcionarios y técnicos del sector energético una opinión crítica respecto del argumento de los costos comparativos en el debate sobre el desarrollo de las fuentes de energía locales; dicho argumento se desechaba en favor de una mayor intervención del Estado en el sector energético, que no debía dejarse librado a las fuerzas del mercado. Se sostenía que la producción de energía no debía perseguir fines de lucro, sino que debía tener objetivos de fomento al desarrollo económico y social. Estas posturas se presentaban como parte de una toma de posición globalmente intervencionista y planificadora en lo económico, que planteaba la autarquía económica como un fin en sí mismo en aras del cual las consideraciones de costos debían despreciarse. En una lógica similar, Sabato fue tajante respecto de la necesidad de que el Estado tuviera el monopolio de la producción de combustible y energía eléctrica, y estimaba que el sector energético público con precios subsidiados sería creador de demanda.

Orígenes del yacimiento de Río Turbio y de YCF

En 1941 las importaciones de carbón mineral cayeron un 32 % respecto del año anterior, y en 1942 se situaron cerca de los niveles más críticos de la Primera Guerra Mundial²². Para paliar la escasez, el gobierno nacional dispuso en 1941 que YPF realizara cateos a fin de determinar el

²¹ Teodoro Ackermann. “Una política nacional de la energía eléctrica”. *La Ingeniería*, mayo (1945).

²² *Boletín de Informaciones Petroleras*, agosto (1943).

“grado de explotabilidad técnico-económica de los yacimientos de carbón existentes”, y habilitó créditos del Banco Nación por 10 millones de pesos para particulares, con el contralor de YPF²³. Asimismo, el Estado se reservó la exploración y explotación en la totalidad de Neuquén, en una amplia superficie de Río Negro y Chubut, y, tras el descubrimiento de Río Turbio, en una amplia superficie de Santa Cruz. El decreto por el cual se dio inicio a las exploraciones afirmaba:

El país puede verse abocado a la carencia y hasta a la falta absoluta de este tipo de combustible, pues la extensión alcanzada por el conflicto europeo puede ocasionar serias dificultades para la adquisición en los mercados proveedores, ya muy restringidos en sus ventas.²⁴

Los trabajos de perforación y laboreo minero en Río Turbio comenzaron en febrero de 1943²⁵. En 1944 ya se había concluido que este yacimiento era el más importante del país, y se estimaban sus reservas en 6 300 000 toneladas²⁶. En 1945, cuando YPF terminó sus tareas de exploración carbonífera tras haber estudiado una superficie de 100 000 km² (la misma extensión que la provincia de Catamarca), realizado 174 perforaciones y excavado tres mil metros de túneles, Río Turbio ya era señalado como el único yacimiento de carbón significativo en la Argentina, con reservas estimadas en “varias decenas de millones de toneladas”²⁷. Las tareas de explotación del carbón fueron proseguidas por la Dirección General de Combustibles

²³ Decretos 82.672/41 y 102.844/41. Las explotaciones privadas de carbón durante la etapa de exploración en todo el territorio nacional contaron con escaso capital, y, del monto de 10 millones de pesos asignado por decreto para préstamos al sector privado, solo se empleó un 5 %. Cf. *Boletín de Informaciones Petroleras*, agosto (1945).

²⁴ Decreto 82.672/41.

²⁵ *Boletín de Informaciones Petroleras*, octubre (1944).

²⁶ *Boletín de Informaciones Petroleras*, noviembre (1945).

²⁷ *Boletín de Informaciones Petroleras*, noviembre (1946).

Sólidos Minerales, creada en septiembre de 1945 dentro de la estructura de la Dirección Nacional de la Energía, que también incluyó a YPF y Gas del Estado²⁸.

El primer transporte marítimo de carbón de Río Turbio a Buenos Aires se realizó en 1948. Al no existir una terminal portuaria adecuada en Río Gallegos, el mineral fue cargado en un buque de desembarco de tanques norteamericano, rezago de la guerra, propiedad de la Compañía Naviera y Comercial Pérez Companc. S.A. Dicho buque varaba de proa en la playa, abría sus compuertas y, de este rústico modo, cargaba el carbón (Zoccola, 1973).

A fines de 1949, se compraron en el Reino Unido 110 camiones a vapor Sentinel, alimentados con carbón, para reemplazar el costoso transporte automotor. Estos camiones, que recorrieron el trayecto a Río Gallegos en caravanas de diez a quince unidades en doce horas, prestaron servicios hasta 1959. El primer paso en la construcción del ferrocarril Río Turbio-Río Gallegos fue el Decreto 9.754/50, que encargaba su construcción al Ministerio de Transportes. Para ello se aprovecharon materiales de la Armada: 300 km de vías sin uso en Puerto Madryn, ocho locomotoras de vapor y 190 pequeños vagones almacenados en ese mismo depósito. La obra comenzó en agosto de 1950, y en el invierno de 1951 ya recorrían el trayecto de 257 kilómetros los primeros trenes carboneros. La obra, que incluía la construcción de un puente de setenta metros sobre el río Gallegos, fue terminada en tiempo récord con el apoyo de la Armada y del Ministerio de Obras Públicas.

En cuanto al puerto carbonero de Río Gallegos, en 1950 se concluyó una estructura provisoria de madera que fue reformada hasta iniciar operaciones en 1953. La obra fue objeto de reformas sostenidas hasta 1956.

De modo general, la década de 1950 fue de mecanización del proceso de producción, dejando atrás el uso del pico y la pala por el de martillos neumáticos, compresores

²⁸ Decreto n.º 22.389/45.

de aire eléctricos, cintas transportadoras eléctricas, y locomotoras eléctricas para el trabajo de la mina. Asimismo, en 1958 se terminó la construcción de la central termoeléctrica Ansaldo en Río Turbio.

YCF fue creada como una empresa del Estado mediante decreto del Poder Ejecutivo nacional en agosto de 1958 sobre la base de la preexistente Combustibles Sólidos que ya explotaba Río Turbio. En la fundamentación de su creación, se hacía énfasis en el ahorro de divisas necesario para la importación de bienes de capital “que la Nación requiere con perentoria necesidad”. Desde el primer momento, el objetivo era abandonar el estadio “experimental” de las explotaciones existentes, aumentando la producción de carbón hasta lograr el autoabastecimiento. El primer presidente del Directorio fue el general de brigada Juan José Uranga, ministro de Transporte de Lonardi. En su discurso inaugural, sostuvo:

Se inicia la batalla del carbón, felizmente en condiciones nuevas y gratas para el país, que lucha por su liberación económica. [...]. Aspiramos a que Dios nos proporcione la satisfacción de brindarle al país al término de esta lucha y como máxima ofrenda de victoria, millones y millones de toneladas de carbón argentino, capaces de movilizar toda la gama de nuestras industrias.

De esta manera, para el gobierno de Frondizi el del carbón era, junto al del petróleo, un nuevo frente de batalla político y económico acuciante por cuanto el déficit de balanza de pagos se veía agravado por el bajo rendimiento del sector agropecuario proveedor de divisas, como lo señalaba el secretario de Industria y Minería pocos días antes de la creación de YCF. Haciendo referencia a las dificultades del sector primario, observó: “No tenemos más remedio

que producir internamente cuanto no podremos importar por falta de dinero para pagarlo”²⁹.

Contratos de YCF con empresas extranjeras, 1958-1962

Los contratos firmados entre junio de 1958 y agosto de 1962³⁰ nos muestran las previsiones de inversión en infraestructura y capital suministrados por proveedores extranjeros, por un total de USD 69 396 688. No hemos podido corroborar en la documentación consultada si todos estos contratos se hicieron efectivos tras su firma, salvo en el caso del crédito de la francesa CIAVE-COMPENSEX (Comptoir International d'Achats et de Ventes à l'Étranger/ Compagnie Commerciale d'Exportation et de Compensation) por USD 42 millones, único contrato de provisión de capital, que representa el 60,5 % del monto previsto en los contratos del período.

El crédito de CIAVE preveía USD 30 millones para materiales de mina, material ferroviario para el transporte de carbón hasta el puerto de embarque de Río Gallegos y material portuario. Los USD 12 millones restantes se destinarían a la compra de barcos cargueros de 10 mil toneladas para el transporte del carbón, o para otros equipos a opción de YCF. El contrato preveía asimismo que el capital provisto por CIAVE se destinase a la contratación de proveedores franceses, con expresa mención de la empresa SOFREMINES (Société Française d'Etudes Minières), con la que YCF firmó un contrato por USD 2 914 000.

²⁹ Tomás Chami Rouvroy y Martín Manuli. “El ideal de la eficiencia en las empresas estatales bajo el frondicismo ante las limitaciones materiales: el caso de Yacimientos Carboníferos Fiscales”. V Congreso Latinoamericano de Historia Económica, San Pablo, Brasil, 2016.

³⁰ Disponibles en el Archivo Intermedio del Archivo General de la Nación.

SOFREMINES elaboró un proyecto para la ejecución de un plan general de reactivación del yacimiento, con el objetivo de que, antes de fines de 1961, se lograsen producir 1 450 000 toneladas brutas anuales de carbón (1 000 000 de toneladas netas anuales) y, antes de fines de 1963, 2 900 000 toneladas brutas anuales (2 000 000 de toneladas netas anuales). El contrato preveía asimismo la instalación de una misión permanente en Buenos Aires y Río Turbio, que debía proveer asistencia técnica al desarrollo de la producción, realizando un plan general para la organización de la explotación de carbón que comprendería la preparación del carbón, su tratamiento, depuración y almacenamiento, así como la explotación del ferrocarril a Río Gallegos y la carga del mineral en la terminal portuaria. El plan general incluiría asimismo un esquema de ampliaciones, mejoras y nuevas obras a realizar, incluyendo los planos de dichas obras y un plan de inversiones. Se preveían también cursos de formación en Francia para 30 profesionales de YCF, y la instalación de un centro de formación técnica en Río Turbio. SOFREMINES controlaría la ejecución de los contratos parciales que YCF celebrase con otras empresas francesas con los fondos del crédito de CIAVE. Finalmente, cabe destacar el contrato con la japonesa Mitsubishi Heavy Industries, Reorganized, Limited para la compra de 10 locomotoras a vapor por USD 927 902.

A pesar de las cuantiosas inversiones, los objetivos de producción de carbón estuvieron lejos de concretarse. En 1961 se produjeron 340 000 toneladas brutas, y en 1963 250 400 toneladas brutas³¹.

³¹ Anuario de Combustibles 1961, Dirección Nacional de Energía y Combustibles; Anuario de Combustibles 1963, Dirección Nacional de Energía y Combustibles.

El problema de la eficiencia

A comienzos de la década de 1960, la dirección de YCF se había concentrado en resolver el problema de la eficiencia de la empresa, cuyo desempeño comercial se veía a tal punto afectado por las dificultades del flete marítimo que su déficit debía ser compensado mediante aportes del Estado nacional y la venta de carbón residual de petróleo cedido por YPF.

En efecto, la memoria del ejercicio financiero 1962/1963³² señala “lo ilusorio y puramente convencional” en que se transformaban “las previsiones en recursos por el hecho repetido año a año de que el Fondo Nacional de la Energía” no cumpliera adecuadamente “con las previsiones de fondos acordadas”. Asimismo, se señalaba que el objetivo de cargar 300 000 toneladas de carbón a Buenos Aires superaba la capacidad logística de las navieras y de las instalaciones portuarias, y que en el mejor de los casos se podrían transportar 200 000 toneladas. Ello se debía a la escasa cantidad de buques que realizaban el trayecto de Buenos Aires a Río Gallegos, ya que las navieras solo fletaban buques cuando podían garantizar que sus bodegas hicieran el viaje de ida con carga. Por otro lado, la gran amplitud de mareas de Río Gallegos solo permitía realizar las operaciones de carga durante cuatro horas por día, lo que agregaba una dificultad más a la logística de transporte. A raíz de ello, la memoria recomendaba que la empresa “no adquiriera compromisos en firme para la entrega de carbón, si no podía asegurarse con anterioridad que ese carbón pudiera estar realmente en el punto de destino, en cantidad y fecha”.

En ese sentido, en una mesa redonda de especialistas organizada por YCF en 1963³³, el presidente del directorio, contralmirante Ezequiel N. Vega, afirmaba: “El problema

³² Memoria anual y balance general de Yacimientos Carboníferos Fiscales, ejercicio 1962/63.

³³ “El carbón de Río Turbio en el balance energético nacional” (YCF, 1963).

de esta empresa no es extraer carbón, el problema es ubicar el carbón y dejar de ser un lastre para los dineros del Estado, ya sean del Tesoro Nacional, ya sean del Fondo Nacional de la Energía”³⁴. En tal sentido, Vega enumeraba las privatizaciones de servicios públicos y sociales del pueblo de Río Turbio, realizadas a fin de alcanzar el equilibrio presupuestario, y el contrato firmado con Yacimientos Petrolíferos Fiscales para la comercialización del carbón residual, que ayudaría a moderar el déficit de la empresa por varias décadas.

Vega continuó su exposición señalando que, al asumir la dirección de la empresa, se encontró frente a la “amenaza de extinción por falta de mercado”.

El gerente general Vicente Ottado señaló que las mayores dificultades de YCF en el mercado energético provenían de la competencia del fueloil y el gas y de la falta de adaptación de las instalaciones para quemar carbón de Río Turbio, y consideró que la Dirección de Energía y Combustibles podría regular el equilibrio entre los diferentes combustibles, asignándoles diferentes sectores de influencia, y prohibir en lo sucesivo la instalación de equipos que no soportaran el carbón de YCF. Al igual que Vega, subrayaba la necesidad de construir un puerto esclusado, ya licitado en 1951, que permitiese las tareas de carga y descarga con independencia de las mareas, y destacaba que el costo del flete de Río Gallegos a San Nicolás era de USD 9,20, mientras que desde West Virginia era de USD 5,40. Se señalaba como causa de la diferencia de costos de flete “la falta de instalaciones adecuadas en el puerto de Río Gallegos”, que obligaba a la empresa a “operar con buques de porte totalmente inadecuado”; asimismo, la cartelización de las navieras durante las licitaciones y el consiguiente impacto en el costo del flete eran puestos de relieve para argumentar

³⁴ *El carbón de Río Turbio en el balance energético nacional. Mesa redonda, folleto de YCF (1963).*

en pro de la ampliación de la flota de YCF, que debiera permitir un transporte más económico del carbón.

Otro de los exponentes, el ingeniero Cappa, asesor de YCF, señalaba la necesidad de proteger la industria carbonera. Además de destacar las ventajas de explotar un recurso valioso, Cappa agregaba argumentos de fomento poblacional: “Está a la vista el pueblo 28 de Noviembre, la Villa Minera y Río Gallegos”. Así, los funcionarios y técnicos de YCF parecían abrigar puntos de vista potencialmente conflictivos: el de la rentabilidad y el de los intereses geoes-tratégicos y de desarrollo social.

En búsqueda de la eficiencia: 1966-1975

Las autoridades que asumieron la dirección de YCF durante la Revolución Argentina emprendieron un reordenamiento de la explotación de Río Turbio con el objetivo de que la empresa estatal fuera rentable en el mediano plazo. A tal fin, se encargó a la consultora británica Powell Duffryn un estudio de factibilidad económica³⁵ en el que se señalaba que el precio del carbón estaba fijado en relación con el del petróleo, y no podía modificarse para cubrir los costos de producción, en razón de lo cual los especialistas británicos propusieron medidas para bajar los costos de producción. Se señalaba de igual modo que el conjunto de la unidad productiva de Río Turbio, desde la mina hasta los muelles de carga, funcionaba a 30 % o 35 % de su capacidad y con un “gran exceso” de personal contratado en situaciones de urgencia y luego incorporado a la planta permanente, y personal adicional contratado de forma permanente para cubrir vacaciones, enfermedades y accidentes. Se indicaba asimismo que el costo de mano de obra por tonelada de

³⁵ *Report on the viability of the coal production programme of the Yacimientos Carboníferos Fiscales*. Powell Duffryn Technical Services Limited (1967).

carbón era cuatro veces mayor al de las minas de Estados Unidos, y dos veces y medio mayor al de las de Gran Bretaña.

Las nuevas autoridades señalaron una serie de factores negativos en el desenvolvimiento de YCF; entre los factores externos, se mencionaban la ausencia de objetivos empresarios enmarcados en un plan energético nacional, y el impacto de la inestabilidad política en la dirección empresarial, mientras que entre los factores internos se destacaban el sobredimensionamiento de la empresa, el exceso de personal y de burocracia, la deficiente planificación, la baja productividad, la mala coordinación entre el sector minas, transporte y comercialización y el elevado costo del flete marítimo. Otro ítem importante era el mantenimiento de la infraestructura urbana de Río Turbio y la prestación de servicios sociales y públicos.

Para remediar el pobre desempeño de la empresa, el estudio de factibilidad fijó un objetivo de producción de carbón comerciable de 1 115 000 toneladas para 1972 –dos veces y media la producción de 1968–, e inversiones por USD 27 000 000³⁶ en cinco años, que, de acuerdo al cálculo de Powell Duffryn, implicarían un gasto menor que el déficit actual de la explotación. La consultora calculó los costos de explotación del quinquenio 1962-1966, un período sin inversiones tecnológicas importantes, y, comparándolos con los del quinquenio 1968-1972, estimó un ahorro del 42 %, con un ambicioso plan de obras que incluía la mecanización de la explotación minera, la ampliación en un 60 % de la planta depuradora, la renovación de rieles del tren carbonero, el aumento al triple de la velocidad de carga en el puerto de Río Gallegos, la construcción de un nuevo buque y el arrendamiento de otros.

Para asegurar la colocación de su producción, YCF inició tratativas con SEGBA y Agua y Energía Eléctrica a fin de

³⁶ Tipo de cambio a precios de 2009. Orlando Ferreres. *Dos siglos de economía argentina (1810-2010)*. Buenos Aires: Ateneo, 2013.

adaptar sus calderas a las características del carbón de Río Turbio, con gastos a cargo de YCF. Se estimaba que SEGBA consumiría 750 000 toneladas anuales de carbón (48 % de su consumo total) y Agua y Energía Eléctrica 250 000 (35 % de su consumo). De acuerdo al estudio de factibilidad, se produciría un ahorro de divisas del orden de USD 10 000 000 a partir de 1972³⁷.

Como puede observarse en el gráfico 1, existió durante prácticamente todo el período 1963-1975 una correlación inversa entre la cantidad de agentes y la producción, es decir que las curvas se movieron en direcciones opuestas. En efecto, las políticas del gobierno militar y de la consultora Powell Duffryn produjeron un notorio aumento de la productividad; evidentemente, el estudio británico fue un instrumento clave para avanzar en la racionalización del yacimiento. No es sorprendente que, en un informe previo al estudio definitivo, los consultores británicos se quejaron de la renuencia a colaborar de ciertos funcionarios de YCF, si se tiene en cuenta que uno de los principales objetivos de la misión británica era una importante reducción de personal. Así, la misión británica consignó los obstáculos que encontró: falta de intérpretes y transporte regular en el yacimiento, demora en la provisión de información, e incluso negativa a proveerla, en especial en lo relativo a los costos de producción.

En todo caso, el aumento de productividad observado durante la Revolución Argentina se revirtió entre 1973 y 1975, cuando a un gran aumento de la cantidad de agentes correspondió una caída igualmente significativa de la producción.

A pesar de exhibir logros productivos, el aspecto financiero de la empresa se revelaba difícil de subsanar. En 1969 las ventas de carbón fueron un 30 % inferiores a lo estipulado por el estudio de factibilidad, en gran medida a causa de las dificultades del transporte marítimo, que, por primera

³⁷ A valores del período analizado.

vez en la historia del yacimiento, obligaron a crear *stocks* en Río Turbio. El deterioro de la situación financiera de la empresa llevó a sus administradores a hacer foco en la política energética nacional, a la que responsabilizaban por el déficit de YCF, teniendo en cuenta que su carbón se vendía al mismo precio por unidad calórica que el fueloil para usinas, es decir, a un precio subsidiado en relación con los precios internacionales. Así, el carbón de YCF sin subsidio para uso siderúrgico se vendía a 16 dólares la tonelada, mientras que el carbón para usinas térmicas, a 7 dólares.

A raíz de estas dificultades, los objetivos de producción fijados por la consultora Powell Duffryn fueron revisados a la baja en 1971. Al año siguiente, ante un similar cuadro de incumplimiento de los objetivos –con ingresos que no representaban más que el 60 % de lo proyectado–, la empresa decidió en cambio redoblar la apuesta con el Plan 3 Millones elaborado por el INTI, y con el proyecto de un nuevo puerto carbonero en Punta Loyola, a cargo del Ministerio de Defensa.

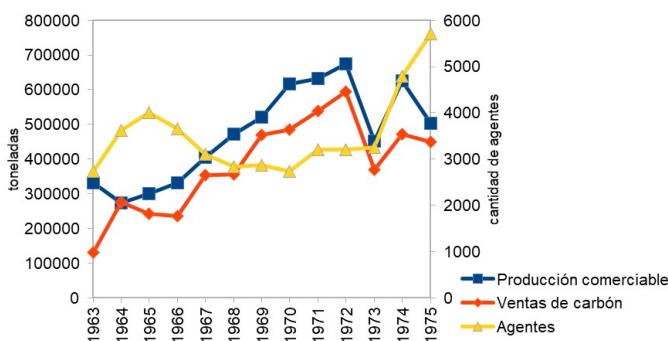
El correlato jurídico del esfuerzo de relanzamiento del yacimiento fue la Ley del Carbón n.º 19.648 de 1972, sancionada por Lanusse, que declaraba de interés nacional el desarrollo de YCF, ordenaba que se arbitraran los medios para la construcción del nuevo puerto carbonero, disponía que toda nueva instalación termoeléctrica del litoral marítimo y fluvial contase con instalaciones capaces de consumir el mineral de Río Turbio, y determinaba cuáles de las ya existentes tendrían que adaptarse para dicho consumo. La norma fijaba asimismo el objetivo productivo de tres millones de toneladas de carbón comerciable en 1977, y cinco millones en 1980. Sin embargo, la situación financiera de 1972 no fue más halagüeña que la de los años precedentes, con ingresos que no superaron el 51 % de lo proyectado.

Bajo la administración del gobierno democrático, la producción interrumpió su curva ascendente, con una producción bruta 25 % menor que la del año anterior. La administración citaba como causas principales una mala

planificación de la producción, escasez de equipos –por insuficiencia de recursos y dificultades de importación– y de personal calificado. La situación de la empresa también se agravó en otros aspectos. El aumento del número de empleados –de 3 200 en 1972 a 5 711 en 1975– y la caída de la producción –que durante el gobierno militar había aumentado en cada ejercicio– hicieron que la productividad cayera más del 50 % entre 1972 y 1975. Asimismo, la explosión de gas grisú de marzo de 1975 que dejó un muerto, y la de mayo que mató a once mineros, indicativas de un deterioro de la calidad del laboreo minero, causaron dificultades suplementarias en el rendimiento del yacimiento. Esta situación forzó una modificación de los objetivos de producción de la Ley del Carbón, de tres millones de toneladas para 1980 a 1 300 000. El diagnóstico del gobierno militar en 1976 apuntaba a “actitudes demagógicas y el abuso de la participación gremial” y al “desorden administrativo y la indisciplina”.

En suma, la etapa 1966-1975 fue marcada por un aumento de la producción y de la productividad durante la Revolución Argentina, fruto de la voluntad modernizadora del régimen, expresada en iniciativas como la del informe Powell Duffryn, al que pueden atribuírsele los avances de YCF. Sin embargo, la reorganización no tuvo un impacto significativo en las finanzas de la empresa, que exhibió resultados comerciales decepcionantes. El cuadro se agravó entre 1973 y 1975; en este período el deterioro del rendimiento de YCF fue notorio en todos los ámbitos de su desempeño.

Gráfico 1 - Producción, ventas y empleados de YCF



Fuente: elaboración propia sobre la base de los balances y memorias de YCF, 1962-1976.

Conclusiones

La Primera Guerra Mundial fue un parteaguas para el sector energético argentino: marcó el final de la matriz energética basada en el carbón mineral, el comienzo de la era del petróleo, y el despegue de la producción local de combustible; fue asimismo un anticipo de lo que sucedería, a mayor escala, durante la Segunda Guerra Mundial. En 1939, el carbón aún era un componente clave de la matriz energética argentina; la interrupción de su importación y luego de la importación del petróleo, en un contexto de fuerte crecimiento de la demanda energética, producto a su vez del auge industrial, condujo al Estado y a los consumidores industriales a asegurarse la provisión de combustible suficiente sacrificando la eficiencia en pos de la eficacia. En esta búsqueda, las calderas de la industria fueron alimentadas con combustibles de emergencia como maíz, residuos y leña; cabe preguntarse si el mineral de Río Turbio debe considerarse parte de esta lista: ¿fue este carbón concebido desde sus orígenes como un sucedáneo, un combustible

cuyos costos de extracción no debían tenerse en cuenta mientras durase la guerra, y por ello destinado a desaparecer cuando la paz permitiese reanudar la importación de carbón y petróleo?

Los funcionarios y técnicos del sector energético compartían puntos de vista que parecían integrar en la década de 1940 un verdadero clima intelectual de acuerdo al cual el Estado debía constituirse en organizador de la producción y distribución de energía. No es sorprendente entonces que, durante la crisis energética de la guerra, el Estado asumiera el rol rector que reclamaba su *intelligentsia*, y que en virtud de dicho rol impulsase el desarrollo de Río Turbio.

Los motivos por los cuales Río Turbio sobrevivió a las condiciones que lo originaron son menos evidentes. Lo cierto es que el yacimiento recibió inversiones significativas durante los dos primeros gobiernos de Perón, el de Frondizi y durante la Revolución Argentina. El proyecto que había nacido como solución *ad hoc* a una situación crítica debía ahora contribuir al equilibrio de la balanza de pagos argentina sustituyendo la importación de combustible para las usinas eléctricas y en cierta medida para la nascente siderurgia local. Pero ahora se añadía la exigencia de que Río Turbio, ya identificado con la sigla YCF, fuese una explotación eficiente y rentable.

En efecto, la preocupación de la Revolución Argentina por la modernización y eficiencia industrial alcanzó a YCF. Su nueva administración buscó conducir el yacimiento con criterios empresariales, observables en particular en un aumento de la productividad logrado con despidos y renovación tecnológica, cuyo correlato fue un aumento de la producción y de las ventas. Sin embargo, la situación se revertiría desde 1973; la producción y las ventas cayeron en picada mientras que la cantidad de empleados superaba el máximo histórico. Si bien el récord de producción se alcanzaría a fines de la década, futuras investigaciones deberán revelar si fue producto de un aumento de productividad, o si se logró en desmedro de ella.

Río Turbio nació en una coyuntura en que las cosechas se levantaban para alimentar las calderas de la industria y el Estado administraba el sector energético. A la luz de estos hechos, no resulta irracional la decisión de explotar el carbón de una región incomunicada de la Patagonia austral. La continuación de la explotación del yacimiento tras la normalización de posguerra debe comprenderse en relación con la apuesta a que el carbón de Río Turbio encontrase un lugar en la matriz energética argentina que permitiese ahorrar divisas, en virtud de lo cual se necesitarían cuantiosas inversiones en el yacimiento mismo, en su logística, y en la reconversión de calderas industriales. Es posible inferir otra explicación para la perduración del yacimiento después de la guerra: su importancia estratégica en una frontera sensible con Chile. Las fuentes confirman la importancia de este tipo de consideraciones durante la última dictadura. Si bien hasta el momento no hemos encontrado huellas documentales significativas que confirmen la hipótesis para las primeras décadas de Río Turbio, esta adquiere una verosimilitud proporcional al poder de las Fuerzas Armadas en el período estudiado.

Referencias bibliográficas

- Ackermann, Teodoro, 1945. "Una política nacional de la energía eléctrica". *La Ingeniería*, mayo.
- Ascher, Roberto F., 1947. "La economía de combustibles durante la última guerra (1939 a 1945)", en *Economía de combustibles desde 1939 a 1945 en la República Argentina*. Buenos Aires: Comité Argentino de la Conferencia Mundial de la Energía.
- Belini, Claudio y Marcelo Rougier, 2008. *El Estado empresario en la industria argentina. Conformación y crisis*. Buenos Aires: Manantial.

- Castro, Claudio, 2007. "Matriz energética, cambio técnico y transformación industrial en el periodo sustitutivo, 1946-1976". *H-Industri@*, n.º 1 Disponible en bit.ly/3lFA7mQ
- Chami Rouvroy, Tomás y Martín Manuli, 2016. "El ideal de la eficiencia en las empresas estatales bajo el frondismo ante las limitaciones materiales: el caso de Yacimientos Carboníferos Fiscales". En V Congreso Latinoamericano de Historia Económica, San Pablo, Brasil.
- Defelippe, Bruno, 1945. *La energía forestal en la República Argentina*. Buenos Aires: Comité Argentino de la Conferencia Mundial de la Energía.
- Del Río, Jorge, 1960. *Electricidad y liberación nacional. El caso S.E.G.B.A.* Buenos Aires: La Siringa.
- Del Río, Jorge, 1957. *Política argentina y los monopolios eléctricos*. Buenos Aires: Cátedra Lisandro de la Torre.
- Donza, Eduardo, 1997. "Cambios en los patrones de reproducción de hogares de tipo familiar. Un estudio de la cuenca de Río Turbio". En Agustín Salvia y Marta Panaia (comps.). *La Patagonia privatizada*. Buenos Aires: Oficina de Publicaciones del CBC, 89-105.
- Ferreres, Orlando, 2013. *Dos siglos de economía argentina (1810-2010)*. Buenos Aires: Ateneo.
- Gadano, Nicolás, 2006. *Historia del petróleo en la Argentina. 1907-1955: Desde los inicios hasta la caída de Perón*. Buenos Aires: Edhasa.
- González Climent, Aurelio, 1955. *Elementos para el estudio de la economía energética argentina*. Buenos Aires: Librería Editorial Macchi Hnos.
- Kaplan, Marcos, 1969. "El Estado empresario en la Argentina". *El Trimestre Económico*, enero, México.
- Lanciotti, Norma Silvina, 2008. "Ciclos de vida en empresas de servicios públicos. las compañías norteamericanas y británicas de electricidad en argentina, 1887-1950". *Revista de Historia Económica – Journal of Iberian and Latin American Economic History*, n.º 3, 403-438.

- Lanciotti, Norma Silvina, 2008. "Inversiones, transferencia tecnológica y rentabilidad de las empresas extranjeras de electricidad en argentina. la sociedad de electricidad de rosario, 1910-1956". *Anuario IEHS*, n.º 23, 89-117.
- Liernur, Jorge F. y Graciela Silvestri, 1993. *El umbral de la metrópolis Transformaciones técnicas y cultura en la modernización de Buenos Aires (1879-1930)*. Buenos Aires: Sudamericana.
- Malgesini, Graciela y Norberto Álvarez, 1982. "Cereales y combustibles. Problemas de la economía argentina durante la II Guerra Mundial". IV Jornadas de Historia Económica, Río Cuarto.
- Meier, Federico y R. Martínez de Vedia, 1942. "El problema actual del combustible en la República Argentina". *La Ingeniería XLVI*, n.º 817.
- Niebuhr, Adolfo, 1934. *La electrificación de la República Argentina*. Buenos Aires.
- O'Farrel, Luis P., 1943. "La escasez de materiales y combustibles en las empresas ferroviarias de capital privado". *Boletín de Combustibles*, septiembre.
- S/a, 1947. *Economía de combustibles desde 1935 a 1945 en la República Argentina*. Buenos Aires: Comité Argentino de la Conferencia Mundial de la Energía.
- S/a, 1943. *Política eléctrica argentina*. Buenos Aires: Centro Argentino de Ingenieros.
- S/a, 1943. "El consumo de combustibles en la Argentina". *Revista de Economía Argentina XXXIX*, n.º 302, 328-336.
- Regalsky, Andrés M. y Marcelo Rougier (eds.), 2015. *Los derroteros del estado empresario en la Argentina (siglo XX)*. Buenos Aires: Eduntref.
- Rodríguez, Milagros, 2019. "El Proyecto Atucha II y el Programa Nuclear Argentino: Estado, industria y desarrollo (1979-2006)". Tesis doctoral. Universidad de Buenos Aires, Facultad de Filosofía y Letras.
- Rougier, Marcelo, 2008. "El estado y sus empresas en el desempeño económico argentino de la segunda mitad del siglo XX. Una revisión necesaria". IX Congreso

- Internacional de la Asociación Española de Historia Económica, Murcia, España, septiembre.
- Sabato, Juan, 1943. "Planificación nacional de la energía". *Boletín de Combustibles*, n.º 1.
- Sabato, Juan, 1945. *Por una política nacional de la energía eléctrica*. Buenos Aires: Nueva Vida.
- Salvia, A. y Muñoz, C., 1991. *Yacimientos Carboníferos Fiscales: análisis histórico y económico de la evolución de una empresa pública de combustibles. Una empresa pública y una comunidad en la mira de los planes de ajuste*. Boletín del Instituto de Estudios sobre Estado y Participación/Asociación Trabajadores del Estado.
- Schvarzer, Jorge, 1996. *La industria que supimos conseguir. Una historia político-social de la industria argentina*. Buenos Aires: Planeta.
- Solberg, Carl E., 1986. *Petróleo y nacionalismo en la Argentina*. Buenos Aires: Hyspamérica.
- Sorojovich, Gustavo, 1943. *El fomento de las industrias mediante la reducción del costo de la energía eléctrica*. Buenos Aires: 1943.
- Volpi, Carlos A., 1945. *El problema argentino de los combustibles*. Buenos Aires.
- Zoccola, Eleo, 1973. *Río Turbio. Gesta del carbón argentino*. Buenos Aires: YCF.

Fuentes documentales

- Anuario de Combustibles 1961 y 1963. Dirección Nacional de Energía y Combustibles.
- Boletín de Combustibles* (1943-1946).
- Boletín de Informaciones Petroleras* (1943-1946).
- Decreto n.º 5.557/43.
- Decreto n.º 82.672/41
- Decreto n.º 102.844/41.
- Decreto n.º 82.672/41

Decreto n.º 22.389/45.

Ley n.º 19.648.

Memoria anual y balance general de Yacimientos Carboníferos Fiscales, ejercicios 1962 a 1976.

Report on the viability of the coal production programme of the Yacimientos Carboníferos Fiscales. Powell Duffryn Technical Services Limited (1967).

La política y la ideología por encima de la economía

Perón, su política económica y el conflicto con los ingenieros del CAI

CLAUDIO CASTRO¹

Introducción

El fenómeno de la planificación económica y la declaración explícita de un proyecto de industrialización para la Argentina aparecen como una de las novedades de la política económica peronista durante los años cuarenta. Con el Primer Plan Quinquenal (PPQ), más allá de posteriores correcciones, se explicitaba claramente cuál era el proyecto económico del gobierno instalado en 1946. Si bien la intervención estatal no era una novedad en los años cuarenta, ni en la Argentina ni en el resto del mundo, el PPQ significaba profundizarla con ambiciosos objetivos de transformación estructural en materia económica y social.²

¹ Universidad de Buenos Aires. Facultad de Ciencias Económicas. Centro de Estudios Económicos de la Empresa y el Desarrollo (CEEED) adscrito al Instituto Interdisciplinario de Economía Política (IIEP-BAIRES), Buenos Aires, Argentina.

² Si bien los planes quinquenales no constituyen el eje de este trabajo, es necesario hacer una aclaración terminológica. Cuando se habla de “plan”, se hace referencia a un determinado proceso económico sectorial, ya sea agrícola, industrial, energético, etc., en el cual se proyectan a futuro determinaciones cuantitativas en valores y volúmenes. El concepto de “planificación”, por su parte, es de carácter integral y, por lógica, se compone de varios planes. Más allá de que no hubo determinación cuantitativa en los planes quinquenales, la experiencia de planificación peronista entre 1946 y 1955 podría aproxi-

Por otro lado, diseñar e instrumentar una planificación integral de la economía argentina, más todavía cuando no se habían difundido metodologías científicas para tal fin, era un desafío técnico de magnitud cuyas fallas y carencias podían poner en riesgo el proyecto del gobierno. La importancia de la puesta en marcha del plan se evidencia en los recursos que se destinaron a su diseño e implementación. No obstante, problemas de distinta índole, tanto técnicos como políticos, no tardaron en aparecer. La racionalidad técnica del gobierno se vio dificultada por la falta de estadísticas, capacidades desiguales de las dependencias estatales, desconocimiento de atribuciones y conflictos de poder internos, problemas de coordinación entre áreas de gobierno y el control de la puesta en marcha del plan. Estos factores estructurales del Estado se vieron agravados, además, por la ausencia de funcionarios competentes, tal como lo manifestó José Figuerola, responsable máximo del PPQ desde la Secretaría Técnica de Presidencia (Berrotarán, 2004).

Aquí justamente la cuestión de los ingenieros cobró una importancia relevante. En un momento en que no aparecen todavía institucionalizadas las profesiones de economista, sociólogo y cientista político, los ingenieros tenían un campo disponible para tomar sus atribuciones junto a otras cuestiones técnicas vinculadas a cambios en los sistemas energéticos y de transporte, la regulación económica, la estatización de servicios públicos, la centralización en las

marse a lo que algunos autores consideran como “indicativa”, en función de que se conforma por planes que no fueron obligatorios para el sector privado, aunque suponen un cumplimiento por parte del Estado. Según los propios autores del plan, fue la experiencia de planificación inglesa de la inmediata posguerra la que se consideró como referencia. Contemporáneamente a su diseño, hubo críticas que sostenían que en realidad no se trataba de un plan, sino de un conjunto de leyes, sobre todo vinculadas a obras públicas. En eso mismo, justamente, consistió la planificación británica. Sobre la naturaleza y desempeño de los planes quinquenales, ver Gómez (2020, pp. 14-16 y 196-199).

decisiones económicas y la planificación. Todas ellas cuestiones esenciales al PPQ.

A pesar del conflicto que Perón tuvo con los ingenieros, incluso antes de ser presidente, y que luego analizaremos, reconoce la importancia de estos en la elaboración del PPQ y hace una convocatoria a su participación. En un discurso ante los profesores universitarios en 1947, afirma:

En lo que respecta a la Facultad de Ciencias Exactas, Físicas y Naturales, esta Facultad tiene cierto atractivo para mí porque mi abuelo ha sido académico y ha prestado muchos años de servicio en ella, de modo que tengo cierta predilección, aunque algunos señores ingenieros no me vean con buenos ojos... El Plan Quinquenal, sin la colaboración inteligente y, sobre todo, capacitada del cuerpo de ingenieros de la Nación, no puede realizarse, porque su base está casualmente afirmada sobre obras que corresponden a su actividad... En el campo de la ingeniería, debemos dejar de lado el amor propio y utilizar nuestros hombres, sin gran experiencia, junto con otros, extranjeros, que hayan adquirido gran experiencia... Considero que los técnicos extranjeros pueden hacer escuela... Es lógico que, si encontramos aquí, en el país, esos hombres, yo he de preferir siempre a los criollos, porque soy criollo, pero el asunto es encontrarlos (extraído de Dusell y Pineau, 1995, p. 30).

El intento de acercamiento aquí insinuado no fue más que retórico. La conflictividad continuó y la institución misma que nucleaba a los profesionales de la ingeniería ya había sido intervenida a las pocas semanas de iniciado su gobierno. Perón hizo un reconocimiento hacia ellos, pero paralelamente una operación de deslegitimación al afirmar que era difícil encontrar alguno que tuviera las aptitudes necesarias por su falta de experiencia. Desde el lado del Centro Argentino de Ingenieros (CAI), continuó la intransigencia y una actitud de no colaboración.

Varios autores, con motivo de estudiar la creación de la Universidad Obrera Nacional (UON) por parte del peronismo, han analizado la relación entre los ingenieros,

la ingeniería y Perón. En la mayoría de los casos, se ha admitido, por un lado, que la UON era una respuesta del régimen a una economía con creciente gravitación de la industria y que carecía de técnicos, debido a la formación teórica y generalista de sus ingenieros y su despreocupación por el mundo laboral; por otro, a una universidad elitista que menospreciaba la actividad industrial y solo pretendía dar educación a las clases privilegiadas. Se planteó así una dicotomía entre la nueva casa de estudios y los ingenieros provenientes de las universidades tradicionales, expresada magistralmente por Perón en la contraposición entre “los ingenieros del decir” y los “ingenieros del hacer” (Dusell y Pineau, 1995; Malatesta, 2008; Arguto, 2013).

En este conflicto, sin embargo, los estudiosos que analizaron el interesante proyecto de la UON no se han preocupado por hacer un contrapunto entre la opinión oficial y el punto de vista de los ingenieros, ni de analizar la historia de la ingeniería en la Argentina, la cual revela las lógicas de su práctica y formación. Tampoco en profundizar los motivos del conflicto entre ambas partes, que están lejos de poder explicarse por la idea de una universidad elitista o profesores reaccionarios. ¿Eran tan ajenos los ingenieros nucleados en el CAI, mayormente egresados de la UBA, a la agenda y problemáticas que planteaba el PPQ y la expansión industrial durante la sustitución de importaciones?

El objetivo de este trabajo será, por un lado, analizar el punto de vista del CAI, el centro que nuclea a los ingenieros, para evaluar en qué medida sus ideas se acercaban o no a las políticas de planificación e industrialismo implementadas a partir de 1946. Por otro, entender el perfil de ingeniero que Perón planteó como alternativa con la creación de la UON y su funcionalidad para enfrentar los problemas de la industria argentina.

Nuestra hipótesis es:

1. que el conflicto entre los ingenieros y el gobierno obedece a la políticas de avasallamiento ocurridas temprana-

namente desde el régimen militar de 1943, y seguidas por el gobierno constitucional, sobre las posiciones que los ingenieros ocupaban históricamente tanto en las oficinas técnicas de los organismos estatales, como en sus cátedras en las universidades públicas;

2. que, a pesar del conflicto entre ambas partes, la agenda ideológica y técnica de los ingenieros nucleados en el CAI, sobre todo los que tenían posiciones institucionales en él, coincidía en gran medida con la naturaleza de las políticas postuladas con el PPQ y la industrialización peronista;
3. que es cuestionable que el ingeniero del “saber hacer” que proponía Perón con la creación de la UON fuera funcional para solucionar los problemas de la industria argentina, sobre todo su baja productividad. El análisis microeconómico de algunos casos de la industria nacional de los años cuarenta y cincuenta sugiere problemas de organización y normalización que apuntan más a un ingeniero planificador que a un ingeniero de cuello azul.

Utilizaremos como fuente la publicación oficial del Centro Argentino de Ingenieros (CAI), la revista *La Ingeniería*, la cual ofrece una fuente privilegiada sobre todas estas cuestiones. También algunas fuentes secundarias que han tratado el tema de los ingenieros dentro de la burocracia técnica del Estado argentino y su preocupación por racionalizar el mundo del trabajo. Por último, algunas historias y análisis específicos, tanto sectoriales como empresariales, de la industria argentina.

Primero se realizará una síntesis de la evolución histórica de la ingeniería argentina; en la segunda sección, se analizará el posicionamiento de los ingenieros ante los problemas de la economía argentina durante la Segunda Guerra Mundial; en la tercera, el conflicto del régimen militar de 1943 y el peronismo con los ingenieros del CAI; en la cuarta la creación de la UON junto con el perfil de

ingeniero planteado con dicha casa de estudios; y en la quinta, los problemas de la industria argentina en los años cuarenta y cincuenta.

La evolución de la ingeniería argentina

La articulación de una estrategia económica agroexportadora a partir de la segunda mitad del siglo XIX requirió infraestructura en materia de transporte, comunicaciones, puertos y servicios urbanos. Con ella, apareció también la demanda de servicios de ingeniería. Esta fue necesaria tanto en el sector privado, generalmente contratista de las obras y administrador de los servicios correspondientes, pero también en el sector público, encargado de establecer prioridades en materia de infraestructura, localización, supervisión y control en la gestión de los servicios públicos.

En los comienzos, la ausencia de ingenieros locales fue resuelta con el aporte de técnicos extranjeros. Las empresas foráneas no solo traían el capital, también su personal especializado. Entrado el siglo XX, todavía su presencia era importante. No obstante, en la medida que se hizo indispensable su presencia en el sector estatal, fue necesaria la formación de profesionales argentinos. Como sugiere Graciano (2018, p. 156), fue el Estado liberal, ante la necesidad de formar recursos humanos para atender sus funciones técnicas, el que impulsó las carreras de ingeniería y las valorizó socialmente colocándolas al lado de profesiones prestigiosas como el derecho y la medicina. Así, tempranamente, la Facultad de Ciencias Exactas, Físicas y Naturales de la Universidad de Buenos Aires comenzó a dictar la carrera de Ingeniería, cuya primera promoción egresó en 1870. Posteriormente, la Universidad Nacional de Córdoba tuvo los primeros graduados a principios de la década de 1890, mientras que la Universidad Nacional de La Plata los obtuvo una década más tarde (Salerno, 2015, p. 19).

En la medida que aparecían las distintas áreas técnicas del Estado, la universidad fue articulando sus asignaturas y planes de estudio con las capacidades requeridas en ellas. En 1870, se creó en el Ministerio del Interior el Departamento de Ingenieros Civiles. Quince años después, este se convirtió en Departamento de Obras Públicas. Con la reforma constitucional de 1898, se transformó en el Ministerio de Obras Públicas (MOP). No es casual que esta creciente importancia de la ingeniería dentro de la burocracia estatal coincidiera con la creación del CAI en 1895 y que dos años más tarde se publicase el primer número de la revista *La Ingeniería*, su órgano de expresión. En el marco del MOP, un creciente número de organismos dirigidos por ingenieros tuvieron la responsabilidad de diversas actividades vinculadas a la infraestructura pública. Como se sabe, las primeras se vincularon a la proyección de líneas ferroviarias y regulación de su servicio. Luego se incorporaron actividades portuarias (Dirección General de Navegación y Puertos), la provisión de agua (Obras Sanitarias de la Nación), Ferrocarriles del Estado y, por último, la red vial (Dirección Nacional de Vialidad) (Ballent, 2008, p. 831).

En relación con los planes y la planificación, vale la pena detenerse sobre este último organismo. Como veremos más adelante, todas las áreas del MOP sufrieron los embates del gobierno militar de 1943 y luego del peronismo. No obstante, la DNV marcó el punto máximo de la profesionalización de un área estatal y de la relación entre Estado e ingeniería. La expansión de la red caminera fue posiblemente el logro más destacado del gobierno de la Concordancia durante la década de los años treinta y la consecuencia de un accionar determinado por criterios técnicos-profesionales. Su organismo responsable tenía una estructura de planificación centralizada, junto con divisiones operativas regionales en todo el país y una acción coordinada con las agencias viales provinciales (Ballent, 2008, p. 828). La red nacional vial pasó de dos mil kilómetros en 1932 a casi treinta mil kilómetros de caminos de

tránsito permanente en 1944 (Gorelik y Ballent, 2001, p. 158). Semejante logro no pudo haberse dado sin la existencia previa de una estimación de metas cuantitativas en el largo plazo. Por lo tanto, la idea de que el Estado argentino y sus ingenieros carecían de experiencia en planificación, como lo sugería el discurso de Perón, puede ponerse en duda. Por otro lado, al carecer de metas cuantitativas, el PPQ consistió en una serie de leyes donde las obras públicas, varias de ellas existentes previamente en la agenda del MOP, tuvieron un lugar destacado.

Todas estas actividades correspondieron a la ingeniería civil. Sin duda, la más importante de las especialidades durante esta etapa temprana de la profesión. Sin embargo, los ingenieros de la UBA discutían en los primeros años del siglo XX su formación académica y profesional pretendiendo virar hacia un perfil de hombre público, al modo de un economista, sociólogo o estadista. Uno de los referentes de la ingeniería argentina, decano de la Facultad de Ciencias Exactas y presidente del CAI, afirmaba:

La especialización (de los estudios secundarios técnicos) es uno de los errores más grandes... Se forman con ella ingenieros que no tienen ninguna base general de conocimientos históricos, literarios, filosóficos, científicos que se enseñan en nuestros colegios nacionales... y que constituyen un factor esencial de las personas instruidas. El ingeniero no tiene sólo por misión construir obras: debe además desempeñar un rol importante en la sociedad, un rol económico, un rol político; debe entrar de lleno en las esferas dirigentes y gubernativas...³

³ Butty, E., *La Ingeniería. Enseñanza - Profesión - Función Social*, Buenos Aires, Estudios Gráficos Tomás Palumbo, Centro de Estudiantes de Ingeniería, 1932, p. 4. Extraído de Dusell y Pineau, 1995, p. 9. Enrique Butty fue dos veces decano de la Facultad de Ingeniería de la UBA y rector. También ejerció la presidencia del CAI. Contra lo que podría suponerse, el ingeniero Butty ejerció la enseñanza universitaria en asignaturas técnicas como Construcciones Metálicas y Resistencia de Materiales.

Así emergía, desde los primeros años de la profesión, un debate sobre su perfil. Desde la UBA, se sostendría la necesidad de un perfil generalista contrario a la especialización. Desde la Universidad de La Plata, un posicionamiento inverso. Esta discusión atraviesa la cuestión de la ingeniería durante el peronismo. Perón, por su parte, la utilizará para deslegitimar el saber de los ingenieros de la UBA, opositores a su gobierno.

¿Eran, por su vocación generalista, los ingenieros de la UBA los representantes culturales y defensores de la Argentina agropastoril, como sugería el peronismo? Como sostiene Lobato (2014, p. 132), desde las páginas de *La Ingeniería* se postulaba la necesidad de industrializar el país como solución a la crisis que sufrió la economía argentina durante la Primera Guerra Mundial. Además, acompañando a la expansión industrial de las primeras décadas del siglo, se creó en 1922 la especialidad de Ingeniería Industrial. Esta había surgido luego del fracaso de la carrera de Ingeniería Mecánica. No obstante, la industrial no tuvo mejor suerte. En 1943, con motivo de una propuesta de reforma del plan de estudios de la carrera, un ingeniero industrial reflexionaba sobre las dificultades laborales de los primeros graduados de la especialidad:

En un principio los profesionales industriales tuvieron dificultades para ejercer su profesión debido al reducido panorama abarcado por las incipientes industrias nacionales, razón por las cuales se quiso aumentar su defensa, facilitándoles el camino de la construcción por medio del aditamento de las materias necesarias.⁴

La solución impulsada por los propios alumnos y graduados ante la falta de inserción profesional fue proponer a las autoridades de la facultad agregar asignaturas para permitir el desempeño de los graduados en el área de la

⁴ Fernández Rivas, Juan C., “Programas de estudios de ingeniería industrial”, *La Ingeniería*, noviembre de 1943.

construcción. El título sería ahora de ingeniero civil con especialidad en el área industrial.

Un artículo de 1927 de la revista del CAI da testimonio de los problemas de legitimidad del campo profesional de la ingeniería industrial y de las dificultades de inserción laboral de las primeras camadas de graduados:

[...] para evitar continúe el alejamiento entre el profesional y el industrial, tratando de llegar, por las razones de mutua conveniencia, [...] en donde los pequeños problemas son consultados –aun por correspondencia– a los profesores y profesionales especializados. No es secreto para nadie que nuestro ambiente industrial rehúye sistemáticamente el concurso del ingeniero, cuyo concejo no podría serle en el peor de los casos, perjudicial, por el contrario.⁵

En esta interpretación, para los problemas de sus talleres y plantas, los empresarios confiaban, más que en la formación científica del ingeniero, en el empirismo de sus capataces y trabajadores. Durante los años treinta, de la mano de los principios de la Organización Científica del Trabajo y la racionalización de la producción, los ingenieros no cesaron en reivindicar su autoridad profesional en talleres y plantas industriales.

A pesar de estas dificultades, la prédica no fue en vano. Más allá de que la inserción en plantas industriales y talleres era parcial, fueron obteniendo una creciente influencia dentro del CAI. En la década de los años cuarenta, los ingenieros industriales tenían ya la legitimidad intelectual y profesional para analizar la evolución industrial en su conjunto y por sus distintas ramas, junto con la evaluación de los problemas económicos de la industria, los salarios del sector manufacturero y la enseñanza universitaria en materia industrial (Lobato, 2014, p. 133). A ese grupo de ingenieros industriales preocupados por estudiar el sector

⁵ “Nuestras explotaciones industriales”, *La Ingeniería*, febrero de 1927, p. 143, en Lobato, 2014, p. 136.

en su totalidad, pertenecería Adolfo Dorfman, el primer historiador de la industria argentina.⁶

A pesar de estos logros, los mismos ingenieros industriales no dejaron de reconocer las falencias, sobre todo en sus jóvenes graduados, ante una formación que no equilibraba convenientemente la dimensión teórica y práctica. Como respuesta, durante los años cuarenta aparecieron en diversos números de *La Ingeniería* reformulaciones del plan de estudios de la carrera con la idea de fortalecer durante los años de estudio el contacto con la planta industrial.⁷

El posicionamiento de los ingenieros ante los problemas de la economía argentina

La perspectiva de la comunidad de ingenieros ante la coyuntura económica de los años cuarenta se explicitó en la revista *La Ingeniería*, expresión de la institución gremial que los nucleaba: el CAI. La mayoría de las colaboraciones de la publicación versaban sobre cuestiones técnicas que eran de incumbencia profesional de sus afiliados: motores de combustión interna, reconocimientos del suelo por auscultación, métodos y cálculos en sistemas de ventilación subsidiaria, la tensión en diques a cabeza redonda, etc. Estas y otras cuestiones eran temáticas propias de la ingeniería mecánica, hidráulica, civil y la agrimensura que resultaban “esotéricas” para quien no pertenecía a la profesión.

Sin embargo, ello no impedía la publicación de artículos en los que se analizaban y debatían cuestiones de carácter macro donde lo técnico se entremezclaba con la política

⁶ Ver, por ejemplo, Dorfman (1982 [1942]).

⁷ Por ejemplo: Besio Moreno, Nicolás, 1943, “Un plan de estudios para las facultades de Ingeniería”, *La Ingeniería*, junio; Fernández Rivas, Juan C., 1943, “Programa de estudios de ingeniería industrial”, *La Ingeniería*, noviembre; Sábato, Juan, 1945, “Algunos aspectos de la enseñanza de la ingeniería electromecánica”, *La Ingeniería*, noviembre.

y la economía. Así, ante el conocimiento duro de las cuestiones técnicas de la ingeniería de los metales, hidráulica, civil o mecánica, podían identificarse notas que eran también de interés público. Si bien la toma de posiciones sobre estas cuestiones no era unánime por parte de los ingenieros, coincidía en gran medida con la agenda y la perspectiva del gobierno instaurado en 1946.

Generalmente, los artículos proponían ampliar el ya incipiente proceso de intervención del Estado en la economía que, como sabemos, comenzó en los años treinta y se profundizó en la década siguiente. Por ejemplo, una de las propuestas tempranas de los miembros del CAI fue la estatización de los servicios públicos de energía. Quien tomó el liderazgo en esta cuestión fue el ingeniero Emilio Dickman. Miembro de la División Técnica de la Ingeniería Eléctrica del CAI, dicha comisión elaboró en 1941 un informe para presentar en el Tercer Congreso Argentino de Ingeniería Eléctrica titulado “Posibilidad de la Nacionalización de la Energía Eléctrica”. En una conferencia de 1945, Dickman sostiene:

La División Técnica de Ingeniería Eléctrica no ha cedido de bregar por la materialización de tan elevados fines por medio de presentaciones en congresos, publicaciones, conferencias y discusiones públicas, cumpliendo siempre su misión de orientar a las autoridades del CAI, a quienes se le solicitara en su oportunidad una definición [...].⁸

Si bien dentro del CAI había un debate al respecto y posturas antiestatistas, la afirmación de Dickman sugería que la postura de nacionalización era institucional, ya que hablaba en nombre de la División Técnica de Ingeniería

⁸ Dickman, Emilio, “La nacionalización de la energía eléctrica”, *La Ingeniería*, febrero de 1946, n.º 856. El artículo es una transcripción de una conferencia realizada por el autor en el CAI en setiembre de 1945 y auspiciada por la División Técnica de Ingeniería Eléctrica. Para una biografía profesional y política del ingeniero y militante socialista Emilio Dickman, ver Graciano (2018).

Eléctrica del CAI.⁹ Por otro lado, es también relevante analizar el tipo de estatización que se postula, coincidente en gran medida con lo realizado por el peronismo en materia eléctrica en el marco del PPQ. En efecto, el esquema de estatización se sustentaba en el dominio y control de las fuentes de energía por parte de la nación. Implicaba tanto la generación como el transporte, y solo quedaba la distribución en manos de las autoridades locales. La justificación residía en las ventajas económicas que resultarían de la concentración de la producción en grandes centrales térmicas, la posibilidad de utilizar los recursos hidráulicos y la transmisión a grandes distancias. Tal como estaba sucediendo en Estados Unidos y en la Europa de entreguerras, se estaba pensando en rediseñar el sistema eléctrico, basado en una multiplicidad de pequeñas usinas locales, para transformarlo en una red de grandes centrales interconectadas, térmicas pero sobre todo hidroeléctricas.¹⁰ Por otro lado, si bien la propuesta ponía eje en la energía eléctrica, difícilmente se restringiría a ella, ya que su nacionalización se infiere de un principio que sostiene que es fundamental “[...] para la economía nacional tener el dominio y el control de sus fuentes de energía”.¹¹

Sin duda, esta concepción requería un largo proceso donde se debía rediseñar tanto técnica como institucionalmente el sistema. En cierto sentido, ese es el proceso que

⁹ Para un debate temprano en el seno del CAI sobre la necesidad de estatizar el servicio eléctrico o mantenerlo en usinas privadas, ver “División Técnica de Ingeniería Eléctrica. Actuaciones”, *La Ingeniería*, n.º 826, agosto de 1943, pp. 581-592. Aquí el debate se realiza sobre un artículo de Dickman de diciembre de 1942 en la misma revista que llevaba el título de “Posibilidad de la nacionalización de la energía eléctrica”. Una posición contraria al estatismo puede verse en Martínez de Vedia, R., “Ingeniería y estatismo”, *La Ingeniería*, n.º 848, junio de 1945.

¹⁰ Ackerman, Teodoro, “Una política nacional de la energía eléctrica”, *La Ingeniería*, junio de 1945, pp. 421-431. El ingeniero mecánico electricista Teodoro Ackerman había sido director de la Dirección Nacional de la Energía. Sobre la evolución de los sistemas eléctricos en Europa y Estados Unidos hacia sistemas nacionales, ver Hughes, 1983, capítulos VII al X.

¹¹ Ackerman, obra citada, p. 421.

comenzó en 1946 con el peronismo. Ya sea con la Dirección Nacional de Agua y Energía, pensando en el aprovechamiento energético de los cursos de agua y los planes para grandes represas hidroeléctricas o con el proyecto de la gran usina térmica de San Nicolás, inaugurada parcialmente en 1954 junto a proyectos que luego fueron continuados por otros gobiernos como política de Estado en las décadas siguientes. De esta manera, el sistema eléctrico convergió hacia su centralización y la formación de una red de grandes usinas interconectadas. Algo similar sucedió con el gas a través de la Dirección Nacional de Gas del Estado y la articulación de una red conectada de gasoductos en el territorio nacional.

Por otro lado, estas coincidencias no se limitaron a la ya de por sí relevante cuestión de las fuentes de energía. Miembros del CAI como el ingeniero Ricardo Ortiz, paralelamente al ejercicio de la presidencia de la institución, publicaba en *La Ingeniería* un artículo donde analizaba las potenciales nacionalizaciones de la economía argentina.¹² Primero pasaba revista y aprobaba las nacionalizaciones efectuadas en diversos países, como Brasil, Bolivia, México, Polonia, Bélgica e Inglaterra. Ortiz consideraba que las nacionalizaciones eran el recurso en manos del Estado para sustraer del sector privado explotaciones cuyas posibilidades de expansión y rendimientos estaban bloqueadas por el predominio excluyente de la lógica del lucro. Bajo esta perspectiva, evaluaba cuáles serían las actividades o sectores potenciales de nacionalización en el país. Aconsejaba, por ejemplo, la expropiación de los frigoríficos, argumentando que era un factor de estancamiento por su bajo nivel de faenamiento y sus altos rendimientos financieros transferidos al exterior. Proponía, en reemplazo del capital privado, una entidad mixta de productores y trabajadores.

¹² Presidente del CAI en 1945 y 1946, fue el último antes de la intervención de la institución por parte de Perón.

Entre otras nacionalizaciones, se destacó una que fue el emblema del nacionalismo económico peronista y del PPQ, los ferrocarriles:

La red no progresa desde hace varios años. La hora marca su descenso [...]. Pero esa red todavía tiene una misión que cumplir en la conquista e integración del territorio argentino. El país dispone de fondos congelados en Gran Bretaña, podría iniciar su adquisición gradual. Deberían aplicarse esos fondos a la renovación del material rodante e infraestructura. No hay tampoco en el mercado inglés capacidad de absorber títulos argentinos para los ferrocarriles. La nacionalización es la solución más acorde a los intereses nacionales [...].¹³

Proseguía el ingeniero Ortiz con la necesidad de industrializar el país y afirmaba que el mayor obstáculo a dicho proceso, al igual que el de las nacionalizaciones, estaba en los grupos locales latifundistas y en los monopolios de capital extranjero. Por lo tanto, aunque no materializado, tocaba otro tópico del peronismo: “[...] toda política de nacionalizaciones para alcanzar alguna proyección social debe partir de la reforma agraria y acaso, desembocar en la limitación de las ganancias”.¹⁴ Finalmente, concluía que, bajo el tono de la lucha antimperialista, las nacionalizaciones no podían ser postergadas, ya sea en electricidad, ferrocarriles, frigoríficos o las telecomunicaciones.¹⁵

Por otro lado, si bien la planificación era una de las novedades que traía el peronismo en materia de intervención estatal en la economía, no era algo que escapaba a la agenda de los ingenieros del CAI. El ingeniero José Ahumada, miembro del CAI, escribía un artículo en 1943, antes de la llegada del gobierno militar, en el que realizaba un

¹³ Ortiz, Ricardo, “Nacionalización”, *La Ingeniería*, n.º 857, marzo de 1946, pp. 147-148.

¹⁴ Ortiz, obra citada, p. 150.

¹⁵ Ídem.

diagnóstico sobre el rumbo futuro de la economía argentina que podría ser suscripto por Alejandro Bunge:¹⁶

Los rumbos fundamentales en que debiera orientarse la política argentina han sido definidos claramente por diversos pensadores y estadistas. En términos generales, ellos tienden a diversificar la producción, crear el mercado interno, nacionalizar los servicios públicos esenciales, aumentar el intercambio sudamericano y proteger al país contra peligros externos.¹⁷

Lograr todos esos propósitos, según el ingeniero Ahumada, requería un plan adecuado y previsor, tanto de pensamiento como de acción. Para reforzar la legitimidad de su propuesta, sostenía que la técnica de la planificación constituía la base de economías avanzadas como Estados Unidos, Alemania y los países nórdicos. También ejemplificaba con el rumbo económico de Brasil bajo la presidencia de Getulio Vargas. No obstante, el caso bajo análisis sería el de Estados Unidos. Desde abril hasta diciembre, cada publicación mensual de la revista del CAI tuvo un artículo del mismo autor con un exhaustivo estudio del fenómeno de la planificación bajo el gobierno de Roosevelt.¹⁸

Tres años después, el propio ingeniero Ahumada, cuando todavía se estaban contando los votos de la elección presidencial de febrero de 1946, propuso en el número del mes de abril la creación de una comisión de planificación por parte del futuro gobierno nacional. Sin escatimar el listado de tareas que realizar, no difería de la agenda del PPQ: replanificación y reedificación de pueblos y ciudades, viviendas de todo tipo, desarrollo de los grandes

¹⁶ Para la influencia del pensamiento de Bunge sobre Perón, ver Belini (2006).

¹⁷ Ahumada, José, "La planificación en Estados Unidos", *La Ingeniería*, n.º 822, abril de 1943, p. 217.

¹⁸ Ver los números de 1943 de abril, junio, julio, agosto, setiembre, noviembre y diciembre. La excepción del mes de octubre se explica por ser un número especial dedicado a la construcción. No obstante, hay un artículo dedicado a la planificación en la construcción.

valles para utilizar sus recursos hidráulicos, rediseño de la red ferroviaria y coordinación con los otros medios de transporte, obras de vialidad, servicios sociales, alimentación, salud, educación, electrificación rural, vivienda rural, inmigración, entre otras funciones.¹⁹ Según el autor, estas actividades no podrían realizarse sin una planificación que permitiera integrar en una visión comprensiva los recursos físicos y humanos:

La creación de organismos de planificación técnica, económica y social, pues, es una medida fundamental de nuestra política interna y externa. Más todavía en una economía liberal, para evitar duplicación de esfuerzos y suplementar actividad económica privada. El programa tecnológico requiere dirección adecuada para asegurar el bienestar social y la defensa nacional [...].²⁰

La propuesta, si bien no era idéntica, no carecía de puntos de contacto con lo realizado a partir de mayo de 1946. Consistía en la creación de una Comisión Nacional de Planificación (CNP) que, al igual que la Secretaría de Asuntos Técnicos durante el gobierno peronista, debía depender directamente de la Presidencia de la Nación. Estaría conformada por los ministros del gabinete nacional y cinco miembros elegidos por el presidente que cumplirían la función de directores de planificación económica y social, entre otras áreas. Dependientes de la CNP, habría también comisiones regionales, asentadas en ciudades del Interior, con el propósito de realizar un inventario y análisis de los recursos físicos y culturales de cada región. Se pretendía, además, dividir el país en regiones de características geográficas y económicas similares. Por otra parte, tomando la experiencia de Estados Unidos y considerando la importancia de la formación para el éxito de la planificación, se proponía a los

¹⁹ Ahumada, José, "Comisión Nacional de Planificación. Necesidad de su creación", *La Ingeniería*, n.º 858, abril de 1946.

²⁰ Ahumada, obra citada, p. 226.

funcionarios estatales la realización de cursos de tres años en temas relacionados con la economía, finanzas, historia, ciencias políticas y relaciones internacionales. Finalmente, se presentaba un proyecto de ley que incluía todos los tópicos mencionados.²¹

El análisis en relación con la nacionalización del Banco Central, medida tomada en la transición entre el régimen militar y el peronista, nos da una pauta de que la hostilidad política hacia los ingenieros no impedía la posibilidad de coincidencias en materia de políticas económicas. Las propuestas de nacionalización encontradas hasta ese momento en *La Ingeniería* no habían considerado a dicha entidad bancaria. El ya mencionado Ricardo Ortiz fue quien evaluó la medida. Consideraba que la forma de la nacionalización conducía al organismo bancario a un ente puramente administrativo y lo ponía al alcance de actitudes discrecionales por parte del Poder Ejecutivo. Si bien esta afirmación tenía un espíritu crítico, no impugnaba la decisión, ya que ahora se abrirían un conjunto de nuevas posibilidades:

Nacionalizado el Banco Central, el estado puede asegurarse la estabilización de la moneda, la compensación del oro y el control de la emisión; y en consecuencia iniciar las expropiaciones que conduzcan a una profunda y vasta recuperación nacional. No teniendo el país capitales suficientes para una revolución democrática de la economía, no habrá inconveniente en aceptar la colaboración del capital extranjero que se comprometa a respetar las leyes.²²

El ingeniero Ortiz no tenía pruritos en considerar la dimensión positiva de la medida y alentaba a continuar las nacionalizaciones hacia la industria frigorífica, eléctrica y ferroviaria. En relación con esta última, advertía que los

²¹ Ahumada, obra citada, pp. 227-229.

²² Ortiz, Ricardo, "Nacionalizaciones", *La Ingeniería*, marzo de 1945, pp. 143-144.

grupos de interés locales, como los latifundistas, socios históricos del capital británico, podían intentar bloquearla.²³

Los factores del conflicto

La intervención y regulación estatal en la economía, la planificación, las nacionalizaciones y cierta animadversión hacia el capital extranjero pueden considerarse puntos de contacto entre los ingenieros del CAI, al menos en varios de los que tenían posiciones institucionales, y el régimen político comenzado en 1943 y continuado en 1946. Esta convergencia en el nacionalismo económico, sin embargo, fue empañada por la avanzada del régimen militar sobre dos ámbitos que fueron históricamente propios del desarrollo profesional de los ingenieros: la burocracia técnica en diversas agencias del Estado, sobre todo del MOP, y la universidad.

El proyecto clerical y nacionalista del régimen militar tuvo en el rediseño del Estado una de las vertientes de su materialización. No se trataba de disminuir su presencia, sino de darle un nuevo sentido y organización. En su percepción, debía dejar de estar penetrado por los intereses de sectores minoritarios y privilegiados, moralizar su funcionamiento, orientarlo hacia los intereses generales de la nación y colocarlo al servicio de amplios intereses sociales.²⁴

Con relación al MOP, el verdadero desembarco del régimen comenzó a partir de octubre de 1944, cuando asumió como ministro el general Juan Pistarini. Como sostiene

²³ *Ibidem*, p. 150.

²⁴ Para un amplio análisis de la transformación y accionar del Estado a partir de los años treinta y su reorientación con el golpe militar de 1943, ver el excelente trabajo de Campione (2003). No obstante, discrepamos con su opinión de que el proyecto clerical de la revolución se dejó de lado a partir de 1944. En nuestra perspectiva, continuó en los años siguientes y se mantuvo con el gobierno constitucional.

Zanatta (2013, p. 112), era un hombre orgánicamente ligado a los ambientes católicos. Ingeniero militar y simpatizante del régimen nazi, había realizado viajes de formación a Europa y Estados Unidos. Dirigió el ministerio con un estilo militar que le generó antipatía ante el personal profesional. Su paternalismo con los trabajadores de las obras públicas contrastaba con el desprecio y el maltrato hacia los ingenieros. Odiaba la burocracia y entendía que los técnicos del MOP eran la encarnación de un Estado ineficiente y permeado por los intereses privados. Por lo tanto, no dudó en avanzar sobre cargos y estructuras en manos del personal de carrera. Organismos como el Consejo de Obras Públicas fueron disueltos y otros perdieron autonomía. El carácter directivo que tenía la ingeniería fue cuestionado y hubo despidos, desplazamientos y renunciaciones de profesionales (Ballent, 1999, 2008; Ayunta, 2009). A ello se le agregaron declaraciones públicas de funcionarios con juicios despectivos hacia los ingenieros, en las que se los acusaba de haber generado un caos técnico y administrativo. El CAI realizó una defensa de sus agremiados y no tardó en reclamar ante las autoridades:

Hay colegas a quienes se han imputado graves cargos en forma pública, sin que luego las acusaciones hayan sido probadas y sin que se haya hecho la correspondiente rectificación. Así también existen casos en los cuales el interesado no se le ha dado la oportunidad de hacer los descargos pertinentes, negándose el más elemental derecho que le asiste [...]. La ingeniería ha sido desplazada de la función técnica directiva que le corresponde ejercer por su naturaleza específica. Así grandes entidades autárquicas e importantes reparticiones de la Nación, que por razón de sus actividades han sido y deben ser dirigidas por ingenieros, fueron intervenidas hace largo tiempo sin que se hayan dado a conocer, en algunos casos, los motivos que justificaban la intervención [...]"²⁵

25 "El CAI en su Año Cincuentenario", *La Ingeniería*, septiembre de 1943, p. 585. Es posible, como sugiere Ballent (1999), que las críticas realizadas hacia

Los reclamos y las gestiones siguieron durante el gobierno militar y continuaron en la etapa de transición luego de la elección de febrero de 1946. A los dos meses de asumir, a fines del mes de julio, el nuevo gobierno intervino el CAI. De sus tres mil afiliados, más de las dos terceras partes renunciaron a dicha condición.

Paralelamente a este proceso, algo similar sucedió en el campo de la educación superior. Tal actitud se explicaba por el nacionalismo católico en el que estaban imbuidos los oficiales golpistas, consecuencia del proceso de confesionalización operado por la Iglesia en el Ejército Argentino desde la época del gobierno del general Justo. Como actor político clave desde la década del treinta, ese Ejército cristiano fue, como considera Zanatta (2005, 2013), el instrumento que encontró la Iglesia argentina para fundar el proyecto de nación católica. Esto explica su entusiasmo ante el movimiento golpista de junio de 1943.

La educación sería la herramienta fundamental para tales objetivos ideológicos y su estructura sería confiada a miembros de la Acción Católica, fuerza de choque intelectual y política de la Iglesia. Entre sus filas, sobresalió el anti-semita Gustavo Martínez Zuviría, designado ministro de Instrucción Pública y Justicia, quien reintrodujo la enseñanza religiosa en las escuelas públicas. La línea de confesionalismo, militarismo y represión se profundizó entre 1944 y 1945 con su sucesor, Alberto Baldrich. Con una mayoría de argumentos integristas, el decreto de clericalización de la educación se institucionalizaría durante el gobierno constitucional con la Ley 12.978/46, norma legal que fue la condición que impusieron los líderes eclesiásticos para apoyar la candidatura de Perón.²⁶

el Aeropuerto de Ezeiza, la obra más emblemática de Pistarini, hayan provenido de los ingenieros y que hayan generado su encarcelamiento durante la Revolución Libertadora. Pistarini murió en prisión en 1956.

²⁶ Sobre los apoyos, debates y argumentaciones que apoyaron esta ley, ver Bianchi, S. (1996).

En el plano universitario, además de intervenir la Federación Universitaria Argentina (FUA), se enviaron interventores a todas las universidades y sus respectivas facultades. Tomás D. Casares, difusor del tomismo en la Argentina y creador de los Cursos de Cultura Católica, fue designado rector en la UBA. Dirigentes de la Acción Católica, como Etcheverry Boneo y Novillo Saravia, fueron nombrados en las universidades de Córdoba y del Litoral.²⁷

Dichas medidas se complementaron con las purgas en el plantel docente. Entre ellas, por ejemplo, la de Bernardo Houssay, futuro premio nobel. Como afirma Halperín Donghi (2002, p. 129), la autonomía universitaria era un modelo superado y resultaba intolerable que la enseñanza se guiara por la libertad de cátedra y la decisión de su cuerpo docente. La universidad, al igual que todo el aparato estatal, debía ponerse al servicio de una ideología redentora.

Los conflictos continuaron incluso en 1945, cuando el régimen de facto terminó la intervención para iniciar una etapa de normalidad institucional. La oposición de la universidad se mantuvo, sobre todo de la UBA, y se posicionó en su conjunto en una actitud militante ante las definiciones políticas del año 1945. Luego de la activa participación en la Marcha por la Constitución y la Libertad del 19 de septiembre de aquel año, estudiantes, profesores y miembros de los consejos universitarios fueron encarcelados, incluyendo, por un breve lapso, el propio rector.

La escalada contra la comunidad de la UBA continuó a principios de octubre, cuando ocupó sus casas de estudio reclamando el fin del gobierno militar. La policía ingresó a los edificios y con inusitada brutalidad llevó presos a estudiantes y dirigentes. En la Facultad de Ciencias Exactas, el operativo terminó con la muerte del estudiante Salomón Feijó. Si bien los ánimos se calmaron días después, la

²⁷ Etcheverry Boneo fue ministro durante el gobierno de Farrell. Según Halperín Donghi (2002, p. 136), era un integrista católico “[...] insospechado de simpatías políticas marcadas hacia el fascismo”.

intervención fue restaurada con el triunfo del peronismo en las elecciones de 1946. Gracias al presidente saliente, el general Farrell, el nuevo gobierno se ahorró esa costosa decisión. Para este, la universidad ya no era un problema ideológico o cultural, como lo fue para el gobierno militar, sino político (Halperín Donghi, 2002, p. 145). Con la UBA, también se intervendría el Centro de Estudiantes de la Facultad de Ingeniería y el CAI, organizaciones que apoyaron activamente a la Unión Democrática en la elección de febrero de 1946.

La Universidad Obrera

La creación de la Universidad Obrera Nacional (UON) fue la forma de deslegitimar al ingeniero de la universidad tradicional y reformista. La nueva casa de estudios tendría justamente el propósito de lograr “el saber hacer” del ingeniero de fábrica, industrial y eficiente, en oposición al “saber decir” con el cual se caricaturizaba el perfil generalista del ingeniero de la UBA:

Si formáramos un nuevo grupo de intelectuales ignorantes, de los que tenemos tantos, que simulan saber para aprovechar de los que saben menos, no habríamos hecho un gran progreso sobre lo que tenemos. Lo que necesitamos son hombres leales y sinceros, que sientan al trabajo, que se sientan orgullosos de la dignidad que el trabajo arrima a los hombres, y que por sobre todas las cosas, sean capaces de hacer, aunque no sean capaces de decir.²⁸

La nueva universidad estaría institucionalmente por fuera de la tradición laica, plural y de autonomía iniciada con la Reforma de 1918. Los ingenieros del CAI nunca

²⁸ Discurso de Perón en la creación de la UON, extraído de Dusell y Pineau (1995, p. 29).

le concederían legitimidad durante el gobierno peronista. Por otro lado, la Facultad de Ciencias Exactas de la UBA sufrió un desmembramiento con la creación de la Facultad de Arquitectura y Urbanismo. Era un premio a la posición apolítica de la Sociedad Central de Arquitectos en la coyuntura electoral de 1946 y una forma de debilitar la casa de estudios donde se formaban los ingenieros (Ballent, 1993). Otro paso en la misma dirección se daría en 1952 con la creación de la Facultad de Ingeniería.

La UON comenzaría su funcionamiento en 1953, el primer año del segundo mandato de Perón. Además de la Capital Federal, tendría sede en diversas ciudades del país, como Córdoba, Rosario y Santa Fe. La condición de obrero era un requisito para su ingreso. La demora en su implementación desmiente a quienes sostienen que era un elemento fundamental para sostener el proyecto de industrialización peronista ante la carencia de técnicos competentes. Por otro lado, gracias a la prédica e insistencia de los graduados de la ingeniería industrial de las universidades tradicionales, su campo profesional estaba ya legitimado en los años cuarenta (Lobato, 2014). Y, si bien no tenían toda la inserción laboral que pretendían, se reivindicaban desde los años veinte como los únicos que detentaban el conocimiento para lograr un proceso de racionalización de la industria argentina y no cesaban en interpelar a los empresarios en tal sentido.

La industria argentina en los años cuarenta y cincuenta: ¿problemas del “saber hacer” o del “saber planificar, organizar y normalizar”?

Los años del peronismo parecieron haberle dado la razón a este reclamo histórico de los ingenieros especializados en la industria. Para algunos observadores, la política salarial peronista puso en evidencia a fines de 1948 la baja

productividad de la industria argentina. El hecho de que la productividad fuera una de las consignas del Segundo Plan Quinquenal y que hubiera un congreso realizado para tal fin en 1954, sugiere que siguió siendo un problema hasta el fin del régimen (Rougier, 2012, pp. 181-183; Brennan y Rougier, 2013, p. 98). Ante esta situación, veremos que el diagnóstico de observadores extranjeros en los años cuarenta y cincuenta sobre los problemas de la industria argentina es coincidente con los ingenieros industriales del CAI: la necesidad de racionalizar el sector manufacturero argentino.

Perón postuló con la creación de UON el modelo del ingeniero del “saber hacer”, según sus propias palabras:

En la ciencia, es el conocimiento profundo realizado en el empirismo absoluto de las realizaciones lo que importa, si no las cosas no valen. [...] y queremos ingenieros de fábrica que no sean charlatanes atildados que vienen una vez por día a la mañana y veinte minutos para decir lo que hay que hacer, y después se van a la casa, al café o a la confitería. Queremos técnicos de fábrica que se pongan su “overol” y convivan con sus obreros en el trabajo, que sean ellos dirigentes, pero que dirijan, no charlatanes que no sirven ni para un lavado ni para un barrido. Y para esto hay que tener manos de trabajador y vivir con olor a aceite de las máquinas y con las manchas de la grasa, que son indelebles cuando se trabaja. Con lechuguinos no vamos a construir una gran Argentina. La gran Argentina con que nosotros soñamos se va a construir con manos de trabajadores, con brazos de trabajadores y con corazones de trabajadores.²⁹

Perón, posiblemente no sin cierto paternalismo, pareciera querer eliminar las jerarquías dentro de la planta industrial y postular una especie de ingeniero de cuello azul cercano a la producción y al servicio de los trabajadores manuales.

²⁹ Discurso pronunciado por el presidente de la nación general Juan Domingo Perón, en el acto inaugural de la Universidad Obrera Nacional, 17 de marzo de 1953. Extraído de bit.ly/3scy7qS.

¿Estaba ese ingeniero práctico y empirista a la altura del arte industrial internacional, en plena vigencia de las técnicas tayloristas-fordistas? Más allá de la obsolescencia técnica de la industria argentina de la época: ¿su baja productividad residía en las carencias del saber hacer o del saber planificar, organizar y normalizar una planta industrial? ¿Qué dicen las investigaciones sobre la industria argentina de la época?

Sobre la base del estudio de casos de algunas plantas industriales establecidas entre fines de los años treinta y primera mitad de los cuarenta, Katz y Kosacoff (1989, p. 49) analizan la microeconomía de la etapa temprana de la sustitución de importaciones. Al problema de los productos con diseño obsoleto y equipamiento con máquinas usadas y autofabricadas, se agregaban cuestiones de organización: un *lay out* fabril improvisado, carente de planificación ingenieril, junto con una integración vertical casi total por la falta de subcontratistas y abastecedores de insumos y componentes, además de criterios extraeconómicos en la contratación de personal calificado y compra de maquinarias.

Los problemas de organización y normas parecen confirmarse también en el caso de una de las principales empresas metalmecánicas de la Argentina durante la Segunda Guerra Mundial, Siam Di Tella, con motivo de obtener una licencia para fabricar refrigeradores domésticos de la firma Westinghouse de Estados Unidos. El informe del ingeniero industrial A. B. Reynders, enviado por la empresa norteamericana en 1942 para conocer la situación de la planta de su licenciataria, sostenía que SIAM tenía problemas en la organización, en el ordenamiento de edificios y equipos y una carencia de sistemas e instrucciones. Ocho meses después de los cambios introducidos por el experto extranjero, seguían vigentes problemas y hábitos de organización propios de un taller pretaylorista:

Hay muchos casos en los que se pasan por alto las funciones de la organización. Los ingenieros, por ejemplo, hacen

trabajos de taller, los encargados de taller hacen trabajos de ingeniería, se comienza a construir edificios sin informar al Departamento de Mantenimiento, los vendedores dan instrucciones directas al taller. Esta llamada “acción directa” se toma en ciertos casos “para obtener una acción rápida” y en otros, pues tal ha sido la práctica en el pasado y no se conoce a fondo el procedimiento dentro de la nueva forma de organización.³⁰

Es interesante observar que la “acción directa” que subraya Reynders no sugiere problemas del “saber hacer”. Por el contrario, cada sector se cree con la autoridad y capacidad para tomar una decisión por cuenta propia con la finalidad de resolver rápidamente un problema, sin considerar si esto le compete y las consecuencias sobre la dinámica productiva de toda la organización.

Doce años después, ya en las postrimerías del régimen peronista, otro ingeniero norteamericano y conocedor del sector metalmecánico, James McCloud, reflexionaba sobre su visita a la planta del IAME en Córdoba:

Para mí, IAME representaba un colosal experimento de programa de industrialización subsidiado por un gobierno. Aunque las habilidades estaban bien desarrolladas, se carecía por completo de proceso de producción. Dos automóviles, el cupé justicialista y la pick-up Rastrojero, la motocicleta Puma y el tractor Pampa se fabricaban al mismo tiempo en varias partes de la planta sin que se percibieran divisiones entre un producto y otro. En un edificio se podían ver aviones en reparación, un taller máquinas de propósito general y una línea de ensamblado de automóviles. Todos los operarios que yo observaba eran buenos.³¹

³⁰ Informe n.º 9, 5 de marzo de 1942, extraído de Cochran y Reyna (2001 [1962], p. 149).

³¹ Opinión de James McCloud, futuro gerente general de Industrias Kaiser Argentina, extraído de McCloud (2015 [1995], p. 33). En el mismo sentido, otro testimonio resulta del ingeniero Reynders de Westinghouse de Estados Unidos en su asesoramiento a Siam Di Tella en los cuarenta para producir heladeras (Cochran y Reina, 2011 [1965], pp. 147-153).

Aquí el observador extranjero quedó sorprendido por la capacidad, autonomía y destreza de los operarios de la planta. En otros párrafos de su testimonio, consideraba al operario argentino más hábil que el norteamericano. Sin embargo, proveniente de una cultura industrial taylorista-fordista, expresaba su perplejidad ante la forma rudimentaria de organizar la producción. ¿Era esta especie de ingeniero de cuello azul que imaginaba Perón, poseedor del “saber hacer”, el que podía solucionar este tipo de carencias organizativas?

Años después, el mismo observador, ya como gerente general de la primera planta en producir autos en series grandes, comentó su experiencia en la búsqueda de proveedores en talleres de Rosario, Buenos Aires y Córdoba para fabricar el primer auto de pasajeros de su empresa:

Pero comprar las piezas es una cosa y conseguirlas con la calidad que requeríamos, otra muy distinta. [...] Ingeniería y Compras imprimieron un manual con las especificaciones estándar que fue distribuido a todos los proveedores, explicitando claramente nuestros procedimientos de inspección, tolerancias, normas metalúrgicas y otras. Las Normas de IKA contribuyeron a desarrollar en el cuerpo de proveedores una conciencia de la importancia de la calidad.³²

En las observaciones de Reynders y McCloud, el problema principal era la falta de racionalización de las plantas industriales, consecuencia de la ausencia de normas y estándares tanto en procedimientos como en los productos. La solución a estos problemas pasaba por la capacidad intelectual de un ingeniero a través de la aplicación de pautas y principios científicos abstractos que posibilitaran optimizar el proceso productivo. La figura del gerente y planificador, propia del ingeniero industrial, parecería aquí ser más útil que la del ingeniero involucrado en las operaciones

³² McCloud (2015 [1995], pp. 126-127).

específicas de la producción. La necesidad de separar trabajo intelectual y manual dentro de la organización industrial, según postuló el pensamiento taylorista, cobra aquí plenamente sentido.

Consideraciones finales

A poco tiempo de iniciado su gobierno, Perón intervino el CAI. No obstante, vimos que, antes del régimen militar de 1943 y durante él, varios artículos de los integrantes de la asociación profesional de los ingenieros postulaban la necesidad de profundizar la industrialización, nacionalizar servicios públicos y planificar la economía. Dichas formulaciones tenían sin duda elementos de convergencia con el PPQ. Como se manifestaba en las páginas de *La Ingeniería*, estas no eran consecuencia de la improvisación, sino de un largo proceso de estudio y análisis.

Esas coincidencias se vieron opacadas por las diferencias en torno a la política universitaria y el rol de los ingenieros en la burocracia técnica. Tanto el régimen militar de 1943 como el peronista pretendieron liquidar el laicismo, el pluralismo y la autonomía que componían la tradición reformista de la universidad argentina desde 1918. Intervinieron las universidades y desplazaron profesores por cuestiones ideológicas. Perón, además, deslegitimó a los ingenieros del CAI, mayoritariamente egresados de la UBA, insertándose en el debate entre generalistas y especialistas que se daba en torno al perfil profesional de los ingenieros. Sin embargo, ya lo había hecho previamente el régimen militar de 1943, desplazando a los ingenieros de los organismos estatales. El gobierno constitucional no hizo más que profundizar el conflicto interviniendo su asociación gremial.

El perfil del ingeniero-estadista u hombre público que planteaban referentes de la ingeniería como Enrique Butty

requería de una formación más amplia que la estrictamente científico-técnica. Perón deslegitimó este perfil tildándolos de charlatanes y de limitarse a un “saber decir”. Como vimos arriba, había un patrimonio técnico en materia de planificación, estatizaciones e incluso de racionalización del trabajo industrial que seguramente hubiera sido una valiosa contribución en el diseño e implementación de las políticas peronistas. No obstante, establecer un marco de cooperación entre ambas partes fue imposible ante semejantes actos de hostilidad gubernamental.

Lógicamente, los ingenieros del CAI negaron toda posible colaboración con el régimen peronista. Este, a su vez, fundó otra universidad para desautorizar su saber y postuló la idea del ingeniero de fábrica, especie de ingeniero de cuello azul, empirista, hábil en sus capacidades manuales, cercano y colaborador del trabajador. Sin embargo, tanto el estudio microeconómico de la industria argentina de los años cuarenta y cincuenta, como los análisis de observadores extranjeros veían carencia de normas y estándares que conducían a graves problemas de organización, baja productividad y calidad de los productos. Los reclamos de algunos miembros del CAI en los años de entreguerras, especialmente ingenieros industriales, hacia los empresarios para contratar profesionales de la ingeniería industrial no parecían desacertados.

Finalmente, los miembros de la *Revista de Economía Argentina*, fundada por Alejandro Bunge, ingeniero católico y nacionalista, ocuparon el vacío existente en el diseño del PPQ y la política económica del gobierno. Bunge había publicado artículos en la revista *Criterio*, dirigida por monseñor Franceschi, un referente del catolicismo social.³³

³³ En la interpretación de Zanatta (2013, pp. 148-149), es posible que el catolicismo social de Franceschi, el cual manifestó apoyo a Perón, haya influenciado sobre sus ideas. Otros discípulos de Bunge y miembros del Instituto que lleva su nombre y de la *Revista de Economía Argentina* fueron colaboradores de Perón en la Secretaría de Trabajo, el Consejo Nacional de Posguerra y en la elaboración del PPQ. José Figuerola, discípulo de Bunge, era miembro

Como lo ha demostrado Belini (2006), no hay dudas sobre la influencia de las ideas de Bunge sobre Perón. Cabe preguntarse entonces: ¿qué tipo de ingeniero era Bunge?; ¿no fue también él un ingeniero estadista, al modo de lo que planteaba el perfil generalista de los ingenieros de la UBA? Cuando se recorre su obra, la agenda de temas que tratar es amplia y evidencia una formación que no es la del ingeniero de fábrica que Perón proponía con la creación UON. Temas vinculados a demografía, vivienda social, formación técnica de los jóvenes, problemas del campo, el futuro de la economía argentina, el rol del mercado interno en la industrialización del país, etc.³⁴

Por último, es interesante destacar que José Figuerola, responsable del PPQ y discípulo de Bunge, haya sido colaborador de *La Ingeniería*. Este hecho parece sugerir, en línea con lo que venimos afirmando, que las diferencias entre la *Revista de Economía Argentina* y *La Ingeniería* no son tantas respecto a algunas cuestiones. En ambas pueden encontrarse coincidencias respecto a ciertos tópicos: la diversificación de la economía, la importancia de la construcción, la formación técnica, las nacionalizaciones y la planificación. Las separa, eso sí, la adhesión al corporativismo y al catolicismo social de Bunge y de algunos de los colaboradores de su publicación, y la pertenencia a la tradición laica, liberal y reformista de la revista del CAI.

Referencias bibliográficas

Ahumada, José, 1943. "La planificación en Estados Unidos", *La Ingeniería*, n.º 822, abril de 1943, p. 217.

de la Acción Católica, colaborador de Perón y máximo responsable del PPQ en la Secretaría Técnica de Presidencia. Miembros del Instituto Bunge también publicaron artículos en *El Pueblo*, el diario católico más importante de los años cuarenta.

³⁴ Ver, por ejemplo, Bunge (1984, [1940]).

- Arguto, Federico, 2013. "La creación de la Universidad Obrera Nacional: técnica y progreso durante el peronismo". En X Jornadas de Sociología. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires.
- Ayunta, Estela, 2009. "Juan Pistarini. Ejército, técnica y administración pública en tensión". En XII Jornadas Interescuelas/Departamentos de Historia. Departamento de Historia, Facultad de Humanidades y Centro Regional Universitario Bariloche. Universidad Nacional del Comahue.
- Ballent, Anahí, 1993. "Los arquitectos y el peronismo. Relaciones entre técnica y política. Buenos Aires, 1946-1955", *Revista del Instituto de Arte Americano e Investigaciones Estéticas*, n.º 43, octubre, Facultad de Arquitectura y Urbanismo, Universidad de Buenos Aires.
- Ballent, Anahí, 2008. "Ingeniería y Estado: la red nacional de caminos y las obras públicas en la Argentina, 1930-1943", *História, Ciências, Saúde*, Manguinhos, Río de Janeiro, n.º 3, julio-set., pp. 827-847.
- Ballent, Anahí y Gorelik, Adrián, 2001. "País urbano o país rural: la modernización territorial y su crisis", en Cataruzza, Alejandro (dir.). *Crisis económica, avance del estado e incertidumbre política (1930-1943)*. Buenos Aires: Sudamericana.
- Belini, Claudio, 2006. "El grupo Bunge y la política económica del primer peronismo, 1943-1952". *Latin American Research Review*, Vol. 41, n.º 1, pp. 27-50.
- Berrotarán, Patricia, 2004. "La planificación como instrumento: políticas y organización en el estado peronista (1946-1949)", en Berrotarán, Patricia, Jáuregui, Aníbal y Rougier, Marcelo. *Sueños de bienestar en la Nueva Argentina. Estado y políticas públicas durante el peronismo, 1946-1955*. Buenos Aires: Imago Mundi.
- Besio Moreno, Nicolás, 1943. "Un plan de estudios para las facultades de Ingeniería", *La Ingeniería*, junio.

- Bianchi, Susana, 1996. "Catolicismo y peronismo: la educación como campo de conflicto (1946-1955)", *Anuario del IHES*, n.º 11, Tandil.
- Brennan, James y Rougier, Marcelo, 2013. *Perón y la burguesía argentina. El proyecto de un capitalismo nacional y sus límites*. Carapachay: Lenguaje Claro Editora.
- Bunge, Alejandro, 1984 [1940]. *Una nueva Argentina*. Buenos Aires: Hyspamérica.
- Campione, Daniel, 2003. "Prolegómenos del peronismo. El aparato del Estado entre 1943 y 1946". Buenos Aires: Centro de Estudios de Política, Administración y Sociedad.
- Cochran, Thomas y Reina, Rubén, 2011 [1965]. *Torcuato Di Tella y Siam. Espíritu de empresa en la Argentina. Estudio complementario de Marcelo Rougier*. Carapachay: Lenguaje Claro Editora.
- Dickman, Emilio, "La nacionalización de la energía eléctrica", *La Ingeniería*, febrero de 1946, n.º 856.
- Dussel, Inés y Pineau, Pablo, 1995. "De cuando la clase obrera entró al paraíso: la educación técnica estatal en el primer peronismo", en Puiggrós, Adriana (dir.). *Discursos pedagógicos e imaginario social en el peronismo (1945-1955)*. Buenos Aires: Galerna.
- Fernández Rivas, Juan C., 1943, "Programa de estudios de ingeniería industrial", *La Ingeniería*, noviembre.
- Gómez, Teresita, 2020. *Los planes quinquenales del peronismo. Objetivos, prioridades y financiación*. Carapachay: Lenguaje Claro Editora.
- Graciano, Osvaldo, 2018. "Trayectoria intelectual y política de un profesional socialista: el ingeniero civil Emilio Dickman", en *Estudios Sociales*, año XXVIII, n.º 55, julio-diciembre, Santa Fe, Argentina, Universidad Nacional del Litoral.
- Halperín Dongui, Tulio, 2002. *Historia de la Universidad de Buenos Aires*. Buenos Aires: Eudeba.

- Katz, Jorge y Kosacoff, Bernardo, 1989. *El proceso de industrialización en la Argentina: evolución, retroceso y perspectiva*. Buenos Aires: CEAL.
- Hughes, Thomas, 1983. *Networks of power. Electrification in Western Society (1880-1930)*. Londres: Johns Hopkins University Press.
- Lobato, Mirta Zaida, 2014. “Racionalidad y eficiencia en la organización del trabajo en la Argentina; el sueño de la americanización y su difusión en la literatura y la prensa”, en Barbero, María Inés y Regalsky, Andrés, *Americanización y América Latina en el siglo XX. Transferencias económicas, tecnológicas y culturales*. Sáenz Peña: Universidad Nacional de Tres de Febrero.
- Malatesta, Alicia, 2008. *La etapa fundacional de la Universidad Obrera Nacional. La conexión universitaria entre el aula y el trabajo*. Buenos Aires: Edutecne.
- Martínez de Vedia, R., 1945. “Ingeniería y estatismo”, *La Ingeniería*, n.º 848, junio de 1945.
- McCloud, James, 2015 [1995]. *Del Jeep al Torino. La historia de IKA, primera planta automotriz integrada de Sudamérica*. Carapachay: Lenguaje Claro Editora.
- Ortiz, Ricardo, 1945. “Nacionalizaciones”, *La Ingeniería*, marzo de 1945, pp. 143-144.
- Rougier, Marcelo, 2012. *La economía del peronismo. Una perspectiva histórica*. Buenos Aires: Sudamericana.
- Sábato, Juan, 1945. “Algunos aspectos de la enseñanza de la ingeniería electromecánica”, *La Ingeniería*, noviembre.
- Salerno, Elena, 2015. “Los ingenieros, la tecnocracia de los Ferrocarriles del Estado”, *H-industri@*, año 9, n.º 16, primer semestre. Disponible en bit.ly/35weuJE.
- Zanatta, Loris, 1996. *Del Estado liberal a la nación católica. Iglesia y Ejército en los orígenes del peronismo, 1930-1943*. Bernal: Universidad Nacional de Quilmes.
- Zanatta, Loris, 2013. *Perón y el mito de la nación católica. Iglesia y Ejército en los orígenes del peronismo (1943-1946)*. Sáenz Peña: Universidad Nacional de Tres de Febrero.

Una empresa pública de vivienda: el Banco Hipotecario Nacional durante el peronismo

JUAN LUCAS GÓMEZ¹

Introducción

El propósito de este artículo es analizar la evolución del crédito hipotecario para la vivienda urbana a través de la acción desarrollada por el Banco Hipotecario Nacional (BHN) entre 1945 y 1955. Se trata de un período signado por el desarrollo de un fuerte proceso de industrialización por sustitución de importaciones y en forma paralela por un no menos intenso proceso de urbanización, que se centró en aquellas áreas donde el crecimiento industrial fue más importante. La pesquisa toma como punto de partida la aplicación de políticas que convirtieron al BHN en el actor central de la asignación del crédito a través de fondos aportados por el Banco Central de la República (BCRA) y cierra con el análisis de las estrategias que buscaron dar respuesta al agotamiento de dicho proceso a través de una apertura a la inversión privada.

Si bien el estudio de la banca y su articulación tanto con el sector agrario (Regalsky, 2001), como en el industrial (Rougier, 2001) han sido objeto de importantes investigaciones, el mercado hipotecario urbano ha despertado menor interés aún a pesar de su centralidad tanto para

¹ Universidad de Buenos Aires. Facultad de Ciencias Económicas. Centro de Estudios Económicos de la Empresa y el Desarrollo (CEEED) adscrito al Instituto Interdisciplinario de Economía Política (IIEP-BAIRES). Universidad de Tres de Febrero. Buenos Aires, Argentina.

el desarrollo del mercado interno, como para las políticas públicas, especialmente desde la segunda mitad del siglo XX. Por su parte, el papel de la construcción de viviendas ha sido un tópico clásico en la literatura sobre el crecimiento económico. En efecto, diversos analistas destacaron la fuerte correlación entre el nivel de dicha industria y el desempeño general de la economía, así como las políticas contracíclicas estuvieron a lo largo de la historia asociadas a la promoción del sector (Fitte, 1942). En esa línea, la literatura también identificó la centralidad de la política de vivienda del peronismo tanto para su estrategia económica como para sus objetivos distributivos (Torre y Pastoriza, 2002), aunque son menores los estudios enfocados en los mecanismos involucrados en el financiamiento de dicha política.

Ello resulta en un área de vacancia no solo porque la vivienda es una mercancía altamente dependiente del crédito (Topalov, 1979), sino porque el peronismo impulsó un muy ambicioso programa habitacional que requirió una serie de transformaciones muy importantes que, entre otros procesos, convirtieron al BHN en el actor dominante del mercado hipotecario. Así, la institución se transformó en un organismo clave tanto para las políticas sociales como para las de promoción del mercado interno. En este sentido, la ausencia de trabajos enfocados en el BHN contrasta también con la importancia que le ha sido atribuida al crédito oficial en el proceso de formación de capital y el financiamiento a largo plazo durante este período de industrialización sustitutiva (Vitelli, 1976). Cabe interrogarse entonces: ¿qué rol ocupó el BHN en las políticas del peronismo?; ¿cuáles fueron las transformaciones al interior de la institución?; ¿cómo se construyó y qué características tuvo la intervención estatal en el mercado?; ¿existieron políticas que perduraron en el largo plazo?; ¿cómo impactaron en el mercado?

Desde sus orígenes en 1886, el BHN se ocupó de financiar la producción agraria mediante la colocación de cédulas hipotecarias. Sucesivas reformas en 1904 y 1919

abrieron líneas para viviendas, aunque tuvieron un lugar marginal hasta mediados de la década del veinte (BHN, 1961). Desde entonces, y especialmente a partir de 1930, dichos créditos fueron ocupando un lugar cada vez más preponderante hasta convertirse en el principal destino de los préstamos del Banco. En efecto, para comienzos de la década de 1940, la institución estaba concentrada en el mercado urbano en buena medida como resultado de las transformaciones provocadas por el proceso sustitutivo (BHN, 1986).

Entre tanto, durante toda esta etapa, cada vez fueron más evidentes dos elementos centrales: el mercado de capitales no estaba en condiciones de aportar el volumen de recursos necesarios para financiar la demanda de viviendas a bajo costo, y el nivel de los salarios complicaba las posibilidades de que los trabajadores pudieran cubrir las amortizaciones requeridas por los prestamistas privados. Así, mientras la dinámica de la industrialización requería la localización de los trabajadores en las zonas urbanas y se veía beneficiada por los efectos multiplicadores de la construcción, las tendencias del mercado de crédito iban en otras direcciones (Fitte, 1942).

En ese contexto, las políticas del peronismo significaron un quiebre al rediseñar el marco institucional y aplicar un programa masivo de financiamiento subsidiado. En efecto, es posible afirmar que, a partir del primer gobierno peronista, se consolidó la noción de que la solución del déficit habitacional dependía en buena medida de la intervención del Estado. Las diferencias se presentaron en torno a definir el grado de participación que debía tener el sector público en el mercado de crédito y quiénes debían ser alcanzados por una política de créditos blandos. El origen y la naturaleza de las inversiones, es decir, la relación entre ahorro, crédito y tasa de recuperación, eran la cuestión central, pues se asumía, en general, que el Estado debía cubrir a los sectores sin recursos económicos (Liuni, 1945; Larrosa, 1947).

En ese sentido, si bien la relación entre vivienda y políticas sociales resultó relativamente poco problemática de establecer, mucho más difícil fue resolver de dónde provendrían los capitales para financiar a los asalariados. En efecto, incorporar un ambicioso programa habitacional requería grandes volúmenes de financiamiento. Frente a esta cuestión, en la etapa bajo estudio imperaron las decisiones pragmáticas. Mientras que las coyunturas favorables del comercio exterior permitieron canalizar recursos, el BHN aplicó una política de crédito abundante y barato financiada por los redescuentos del BCRA. Cuando cambiaron las condiciones de la balanza comercial y el peronismo se enfrentó, a la vez, a la necesidad de racionar las divisas y frenar la inflación, los créditos se contrajeron y las estrategias tendieron a mostrar una mayor apertura hacia los capitales privados. Nuevamente, aquí aparecía otro freno, en la medida que los empresarios requerían condiciones para invertir en el sector que le ponían límites al programa oficial (Rottin, 1950).

Entre tanto, los debates sobre cómo financiar los programas de viviendas sin agravar la situación fiscal se convirtieron en moneda corriente (Perotti, 1944; Lamas, 1950). Estas discusiones, en rigor, no hacían más que poner blanco sobre negro que, si bien la construcción tenía efectos multiplicadores y el acceso a la vivienda materializaba sin ambigüedades una mejora de las condiciones de vida de los trabajadores, a la vez, su financiamiento requería cuantiosas inversiones que dependían del erario público. Dichos debates eran también una caja de resonancia de los más generales sobre la *performance* de la industria argentina y las dificultades del mercado de capitales local para financiar su desarrollo (Belini, 2014). A partir de 1949, la dinámica inflacionaria profundizaría aún más las dificultades, pues se trataba ya no solo del tamaño y las orientaciones del mercado, sino también de los problemas para ofrecer créditos a largo plazo en pesos.

Diferentes trabajos han señalado cómo las insuficientes tasas de inversión fueron un obstáculo para el crecimiento económico en la etapa analizada (Cortés Conde, 2005; Ferrer, 2012). Otros analistas, con una mirada de más concentrada en la etapa posperonista, destacaron también como un dato no menor las dificultades para establecer “las reglas del juego” derivadas de un marco institucional esencialmente inestable como un obstáculo para el financiamiento (Gerchunoff y Llach, 1998). También se ha sugerido que las estrategias de asignación de recursos de la banca pública no favorecieron el crecimiento económico (Aleman, 1970), aunque, en rigor, este argumento se articulaba también con una perspectiva que enfatizaba la presunta ineficiencia de las empresas de gestión estatal en general. En este punto, es necesario destacar que, a diferencia del sector industrial estudiado por Rougier (2001), la acción del BHN en algunos aspectos estuvo explícitamente gobernada por objetivos que no estaban centrados en el crecimiento y que partían de reconocer el derecho a la vivienda y asignaban al Estado el rol de garante.

En algún punto, la situación local no era ajena a las tendencias de una época en que la implementación de políticas vinculadas con los Estados de bienestar asumía que las empresas públicas debían garantizar el acceso a un conjunto de bienes y servicios, fundamentalmente vivienda, salud y educación, por fuera del sistema de asignación de recursos del mercado. Desde esta perspectiva, el análisis del BHN y la eficacia de sus políticas debe reconocer su relación con el conjunto de la economía, pero también con las políticas sociales. Así, para analizar su “eficacia”, es necesario considerar no solo la estabilidad de su cartera, sino también la cantidad de viviendas construidas. Al respecto, nuestra interpretación sostiene que, en la etapa bajo estudio, la gestión del Banco tuvo como prioridad cumplir objetivos sociales antes que garantizar la estabilidad de sus finanzas.

En este punto, nuestra hipótesis es que las definiciones del BHN durante el peronismo abordaron la vivienda desde

dos perspectivas diferentes. La primera se vinculaba con la vivienda como mercancía², es decir, aquella cuya producción se realiza para ser vendida en el mercado y forma parte del proceso de acumulación. Desde esa mirada, el fomento de la construcción era valorado esencialmente por sus efectos multiplicadores. Pero, si bien ello implicaba la intervención del Estado en la orientación del proceso económico, a la vez, requería de inyecciones de capital que debían guardar relación con la estabilidad de los recursos. Por otro lado, existió una segunda dimensión en la que el hogar propio se asoció al programa de justicia social cuya expresión más clara quedó plasmada en la incorporación a la reforma constitucional del derecho a la vivienda y la función social de la propiedad. Aunque en este plano la capacidad de la construcción para estimular el crecimiento también era un elemento central, el acceso al hogar, como bien social, primó sobre las consideraciones vinculadas a la estabilidad de las finanzas.

En términos generales, es posible sostener que el BHN privilegió el cumplimiento de los objetivos sociales, entendidos como la edificación de la mayor cantidad de viviendas en el menor tiempo posible y con valores accesibles, frente a una estrategia más atenta a la estabilidad de la cartera. Así, los cambios en las coyunturas macroeconómicas pusieron en tensión los límites a los que se podía llevar el financiamiento subsidiado sin poner en peligro la capacidad del Banco, así como las estrategias más adecuadas para atraer inversiones. Pero, a la vez, no modificaron una política enfocada en solucionar el déficit habitacional a través de créditos subsidiados orientados a aumentar la cantidad de propietarios.

Como ha sido señalado, pocos estudios se ocuparon de la historia del BHN. No obstante, es posible identificar dos abordajes diferentes sobre su historia. El primero,

² Para la discusión sobre el uso de esta categoría, ver Topalov (1979; 1984) y Capel (2013).

centrado en los mecanismos de intermediación del crédito rural durante el período agroexportador, cuando el Banco tuvo como objetivo movilizar capitales para la habilitación de campos a través de cédulas hipotecarias. Si bien en general los trabajos no se centran específicamente en el BHN, reconstruyen algunos aspectos de su funcionamiento debido a su importancia en el mercado y para evidenciar el rol del Estado (Palacio, 2004; Tulchin, 1978; Adelman, 1990; Regalsky, 2010). Regularmente, estas investigaciones se extienden hasta 1914. Empero, Cortés Conde (2005) analizó el funcionamiento de la Cédula Hipotecaria Argentina (CHA), denominación de los títulos del BHN, desde sus orígenes hasta su abandono en 1946. En líneas generales, el trabajo muestra la dinámica de dichos bonos y sostiene que se trató de uno de los instrumentos de ahorro más importantes para el país hasta su desaparición. Al mismo tiempo, plantea que ya desde la década de 1930 el Banco favoreció el acceso a la propiedad de la vivienda. Esta cuestión es quizás la más controvertida. Nuestra hipótesis es que efectivamente el BHN impulsó la construcción antes de la llegada del peronismo, priorizó financiar edificios de renta (no existía aún el régimen de propiedad horizontal) y, por lo tanto, apuntaló otro segmento del mercado (el de los alquileres) y por el lado de la oferta antes que por el de la demanda.

Otra línea de investigación que se ocupó parcialmente de analizar el BHN es la enfocada en la cuestión urbana y la historia de la vivienda. En ese contexto, los pioneros estudios de Scobie (1977) y Yujnovsky (1974), interesados en la expansión de la Ciudad de Buenos Aires, mostraron que el BHN incorporó a comienzos del siglo XX unas líneas de créditos para viviendas que, aunque fueron poco importantes en términos cuantitativos, evidenciaban algunas transformaciones en las políticas públicas respecto de la cuestión habitacional. Por su parte, los estudios interesados en la relación entre arquitectura y política analizaron las características de los complejos habitacionales construidos por el peronismo y destacaron someramente el rol del BHN

en su financiación (Aboy, 2005; Ballent, 2005). En líneas generales, estos trabajos identificaron el rol del Banco en las políticas distributivas del peronismo, aspecto que también señalarían otras pesquisas más interesadas en la historia social (Torre y Pastoriza, 2002). Sin embargo, se trata de aproximaciones muy generales, pues sus intereses van en otras direcciones.

En ese contexto, el libro de Gaggero y Garro (1984), centrado en el BHN durante el peronismo, logró sistematizar la información provista por las memorias e identificó la relación entre las transformaciones del Banco y la política social del peronismo. Sin embargo, si bien se trata de un trabajo pionero, sus esfuerzos son de orden descriptivo. Para el período posterior, Yujnovsky (1984) realizó un valioso análisis sobre las políticas de viviendas en el que problematiza los aspectos vinculados a su financiamiento y rol del BHN dentro de la planificación de las políticas públicas. Este estado de la cuestión revela que resta aún realizar investigaciones sobre la historia del BHN y el crédito para la vivienda durante el período bajo estudio, tanto por su importancia para las políticas económicas, como para problematizar el funcionamiento de las empresas públicas y los alcances de las políticas sociales durante el primer peronismo. En efecto, un componente central del “imaginario peronista” se encuentra asociado a su política de vivienda.

El mercado de viviendas y la política del BHN durante la década del treinta

Durante la primera mitad del siglo XX, la Argentina atravesó un proceso de concentración de la población en las grandes ciudades que se intensificó durante la década del treinta

y que desequilibró aún más la escasa oferta habitacional³. Aunque existen diferencias entre quienes ubican el déficit de viviendas a finales del siglo xix (Yujnovsky, 1974) y los que lo registran más cerca de la Primera Guerra Mundial (Calcagno, 1958; Korn, 1985), lo cierto es que, durante la década del treinta, la situación se agudizó al compás del proceso del proceso de industrialización.

Si bien en los treinta el *stock* de viviendas creció, al igual que la oferta de créditos, lo hizo de manera insuficiente para cubrir la demanda. Como revela el gráfico 1, la crisis de 1929 provocó una caída en la cantidad de nuevas edificaciones hasta 1935, cuando se registró una recuperación que permitió que en 1937 se alcanzaran niveles similares a los previos a la crisis. La tendencia de crecimiento continuó hasta 1939, cuando, luego de alcanzar un pico histórico, sobrevino una nueva caída, aunque menos dramática que la anterior, esta vez asociada a los efectos de la Segunda Guerra Mundial (SGM). Nuevamente, los signos de recuperación tardaron en aparecer, pues entre 1940 y 1945 las construcciones se mantuvieron estacionadas en niveles similares a los de 1930 y menores a los de 1939.

Lo que interesa destacar es que el impacto de la SGM sobre la construcción intensificó las posturas que asociaban la *performance* del sector a la escasez de créditos y reclamaban una mayor intervención del Estado. Esta posición, tal como revela el frustrado Plan Pinedo (Llach, 1984), se asociaba también con las expectativas en torno a los efectos multiplicadores de dicha industria. Así, se consolidó cierto consenso que indicaba que sin financiamiento público resultaría muy difícil solucionar el problema de la vivienda popular. De hecho, en ese sentido iban algunas de las recomendaciones del Primer Congreso Panamericano de

³ Si hacia 1914 la población urbana constituía un 52,7 %, para 1947 llegó a ocupar al 62,7 % de los 15 893 827 habitantes contabilizados por el censo.

la Vivienda Popular de 1939⁴. Estas ideas calaron al interior del BHN. En 1942, Raúl Fitte, reconocido arquitecto y encargado del departamento de tasaciones del Banco, realizó un informe, luego editado como libro, en el que sostenía que el BHN debía financiar la construcción tanto para atenuar los efectos de las crisis económicas, como para solucionar el problema de la vivienda popular (Fitte, 1942). En especial, Fitte buscó vincular sus argumentos con los expuestos por Alejandro Bunge en *Una Nueva Argentina* (1940), lo que evidenciaría que las discusiones más generales sobre la evolución del país tenían cierta receptividad entre los funcionarios del Banco.

En rigor, estas posiciones reseñadas formaban parte de un consenso más amplio que sostenía que el déficit habitacional era un problema esencialmente crediticio (Lamas, 1950)⁵. Esta perspectiva no renegaba de la capacidad de la planificación urbana, sino que entendía que cualquier solución potencial demandaba grandes inversiones. Si bien el consenso en torno a la necesidad de una mayor intervención del Estado contaba con un largo derrotero que se puede rastrear al menos hasta la creación de la Comisión Nacional de Casas Baratas (CNB) a mediados de la década del diez, se trataba ahora de un importante giro pues se definía que el abordaje debía ser fundamentalmente económico (Perotti, 1944). De esta manera, el nudo por desatar era cómo obtener los recursos necesarios para financiar la construcción masiva (Ióvine, 1947).

Esta confluencia de demandas fue imponiendo en la agenda pública la necesidad de impulsar el crédito oficial

4 Banco Hipotecario Nacional, *Memorias*, 1939, pp. 34-35. En adelante, BHN, *Memorias*.

5 Nos referimos no solo a los empresarios vinculados al crédito, como las firmas de ahorro y préstamo para la vivienda, sino también a las posiciones vertidas por diversos analistas en revistas económicas *Sudamericana*, *Temas Económicos*, *Balances*, *La Información*, *Construcciones Veritas*, entre las más destacadas. Posiciones similares se defendían también en un conjunto de tesis doctorales presentadas en la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires.

a través de una propuesta de segmentación del mercado que sostenía que los sectores menos favorecidos debían ser alcanzados directamente por las instituciones públicas y las clases medias debían encontrar facilidades en el mercado privado, que también debía ser apoyado por el Estado a través de medidas impositivas (Rottin, 1950). Nuevamente, es importante señalar que el avance del proceso de industrialización requería cada vez más de cierta articulación con la industria de la construcción tanto por sus efectos multiplicadores como por su incidencia en la localización de la mano de obra, de la necesidad de infraestructura y servicios, así como por el impacto del costo de la vivienda (en forma de alquileres o de acceso a la propiedad a través del crédito) en el poder de compra de los salarios.

Este doble proceso, de avance de la industrialización-urbanización y de consolidación de posiciones más favorables a la intervención del Estado en el financiamiento del acceso a la vivienda, en rigor había tomado impulso sobre todo en la segunda mitad de la década del treinta. En ese sentido, si bien los recursos volcados por el peronismo en el financiamiento de viviendas superaron con creces los invertidos hasta entonces, la tendencia de crecimiento del mercado hipotecario se puede rastrear incluso hasta la década del veinte. Así, aunque la industria de la construcción y el crédito para viviendas tuvieron un desempeño muy ligado a las tendencias generales del ciclo económico, como lo evidencian sus momentos de crisis y expansión, a la vez, la agrupación de la población en las grandes ciudades, que fue una tendencia que se consolidó previamente al proceso sustitutivo, provocó un progresivo crecimiento de la oferta de créditos hipotecarios y su concentración en viviendas. De hecho, los Censos Hipotecarios Nacionales (CHN) de 1925 y 1936 indican que la deuda hipotecaria total creció en términos nominales en un 45 % con un aumento relativo mayor de las operaciones urbanas sobre las rurales, directrices que se mantendrían hasta 1945 (Gómez y Gilbert, 2020). A partir de entonces, como

será analizado más adelante, estas tendencias alcanzarían sus picos históricos.

Al compás de estos cambios, se desarrollaron otros en la composición del mercado. En efecto, desde mediados de los treinta, es posible identificar la multiplicación de las firmas dedicadas a la venta a plazos, los bancos hipotecarios y las empresas constructoras, a las que se sumaron como oferentes las compañías de seguros, de capitalización y de crédito recíproco (CR), que a la postre tuvieron el mayor crecimiento. Empero, los registros del CHN muestran que los actores predominantes con anterioridad a 1945 eran los prestamistas particulares⁶. En efecto, como indica el gráfico 4, entre 1937 y 1945 el 70 % de los acuerdos y el 50 % de sus montos fueron satisfechos por dichos acreedores. El BHN, por su parte, se ubicaba en el tercer lugar con el 8,4 % y el 7,71 %, respectivamente.

La escasa participación del BHN en el mercado inicialmente respondió a una orientación de las políticas públicas que tendía a reforzar la centralidad del sector privado en la distribución de los recursos⁷. Pero, a la vez, el punto de partida del BHN no era el mejor. En efecto, el impacto de la crisis de 1929 sobre la producción agraria, destino predominante de los créditos de la institución hasta entonces, colocó al Banco en posesión de una cartera con una importante mora, con activos depreciados y frente a la necesidad de desarrollar nuevas estrategias para sortear la coyuntura

⁶ Asumimos que esta categoría englobaba a los agentes individuales como corredores inmobiliarios, rematadores, escribanos, abogados, así como cualquier otro origen por fuera de las sociedades anónimas, bancos y organismos públicos.

⁷ Nos referimos fundamentalmente al período 1933-1944 que responde a la etapa en que la presidencia del Banco estuvo a cargo de Enrique Pérez, quien ejerció la que hasta entonces fue la gestión más larga de la historia de la institución. Pérez fue ministro de Hacienda de la presidencia de Roque Sáenz Peña, entre 1912 y 1913, y luego bajo el gobierno de Uriburu, entre 1930 y 1931. Además, desempeñó diversos cargos en la administración pública, fue diputado nacional y miembro de la comisión directiva de la Sociedad Rural Argentina.

(Pérez, 1944). Si bien la conversión de cédulas de 1933 y el involucramiento de la institución en la comercialización de cosechas⁸ son ejemplos de una estrategia agresiva para sanear la cartera, la política de créditos tuvo un tono más conservador. En ese sentido, aunque durante esta etapa la cartera de la institución mutó hacia las inversiones urbanas, los créditos para viviendas se concentraron en casas de alquiler y los montos préstamos regularmente no superaron el 50 % de las tasaciones. Además, los acuerdos escriturados entre 1933 y 1944 fueron menores a los firmados durante la década del veinte (BHN, 1986).

Según refiere Enrique Pérez (1944), presidente del Banco entre 1933 y 1944, fue la debilidad de la institución la que llevó a implementar medidas que disminuyeran los riesgos estableciendo un criterio de asignación de los créditos que valoraba más la renta que los inmuebles podrían producir que su valor venal. Si bien la estrategia era que la renta permitiera cubrir las amortizaciones para proteger las inversiones debido a la importante suba de la mora, a la vez, ello implicaba también fortalecer el mercado de alquileres. De hecho, los créditos de “fomento a la vivienda propia” ocuparon entre 1930 y 1945 una porción menor de las operaciones⁹. Por otro lado, los registros expuestos en las memorias del Banco sugieren que los créditos se concentraron más en la compraventa que la construcción de nuevas unidades.

⁸ La disponibilidad de tierras de difícil colocación en el mercado impulsó su subdivisión y la creación de 34 colonias. La aplicación del nuevo régimen incluía el pago en especies por parte de los colonos y luego incluyó a otros deudores. Así, desde 1933 el Banco asesoró a los productores en cuestiones técnicas y los proveyó de semillas. De esa forma, los embargos se transformaron en pagos en especie que luego el Banco se ocupaba de vender. Por esta vía, el BHN recibió entre 1934 y 1944 220 121 toneladas de productos, y para colocarlos se establecieron acuerdos con firmas exportadoras que reportaron ingresos por m\$n 28 873 500 y que se utilizaron para saldar la mora (BHN, 1986, p. 460).

⁹ Ver gráfico 3.

Pero, por otra parte, interesa destacar también que en buena medida las estrategias seguidas entre 1933 y 1945 anticiparon algunas tendencias que luego habrían de intensificarse con la llegada del peronismo. En efecto, durante dicha etapa, y como una respuesta a las condiciones del ciclo, el BHN se concentró en el mercado urbano. De hecho, para 1945 los créditos urbanos representaban un 73 % del total. La baja proporción de los créditos de fomento a la vivienda propia y el predominio de los ordinarios sugieren que los préstamos estaban orientados a financiar la compraventa y la edificación de casas de renta. A la vez, su orientación urbana indica que el BHN era un banco de viviendas antes de la llegada del peronismo.

A pesar de estos rasgos de continuidad, el nombramiento de Perón al frente de la Secretaría de Trabajo y Previsión Social constituyó un punto de inflexión, tal como lo revela la actividad de la Comisión Asesora de la Vivienda Popular (CAVP)¹⁰. Esta institución se creó en julio de 1943¹¹ con el objetivo de preparar un plan de acción, y formuló una de las propuestas más originales del período. La CAVP proponía crear una institución oficial, denominada alternativamente como Banco de la Vivienda (BNV) o Instituto Financiero de la Vivienda e inspirada en el New Deal, para redescontar bonos y garantizar la cartera de las empresas de capitalización y de CR, con el objetivo de alcanzar un mercado de capitales capaz de financiar al mercado hipotecario¹². Los

¹⁰ La CNCB, símbolo de la intervención previa, fue disuelta y sustituida por la Dirección Nacional de Vivienda, que posteriormente se transformaría primero en el Consejo de la Vivienda y luego, en mayo de 1945, en la Administración Nacional de la Vivienda bajo la autoridad directa de la Secretaría de Trabajo y Previsión, es decir, de Perón (Ballent, 2005).

¹¹ Decreto P.E.N 2.746/43.

¹² “Vuestra subcomisión financiera, encargada del estudio del crédito de edificación para el sector de la población de renta media, tiene el agrado de elevar adjunto un proyecto de creación del Banco Nacional de la

representantes del BHN rechazaron la propuesta argumentando que su institución ya cumplía ese papel.

Si esta posición era consistente con la orientación de los créditos del BHN, también es posible suponer que los representantes de la institución buscaban conseguir una mayor centralidad de cara a las transformaciones políticas que se avecinaban. Lo cierto es que progresivamente el Banco absorbió las funciones de algunos organismos como la Administración Nacional de Viviendas (ANV) y la propia CAVP, lo que posteriormente le permitió también ampliar sus funciones a la construcción de complejos habitacionales. Por su parte, al interior de la institución, el reemplazo de Enrique Pérez, presidente del Banco desde 1933, en 1944 por Alberto Martínez marcaría el fin de una etapa.

La mayor cantidad de viviendas en el menor tiempo posible: el BHN entre 1946 y 1949

En líneas generales, durante el peronismo la política del BHN estuvo atravesada por objetivos sociales y orientada por el interés en fomentar el crecimiento del mercado interno y solucionar el déficit habitacional. Inicialmente ello se tradujo en la búsqueda por movilizar la construcción debido a sus efectos multiplicadores y vehiculizar mecanismos distributivos. En este punto, la clave estaba en el intento de transformar a los trabajadores en propietarios, no sólo porque ello implicaba sin embates una mejora en sus condiciones vida de sino también porque se articulaba

Vivienda.

La solución recomendada consiste en la creación de un organismo financiero oficial, especializado en las operaciones bancarias vinculadas a esta materia, cuya función básica sería estructurar un “sistema oficial de ahorros y préstamos para la vivienda” que encauce la acumulación de capitales, en las diversas formas de ahorro comprendidas en el régimen de la ley de bancos, para destinarlos a préstamos para la vivienda”. CAVP, *Informe Final*, febrero de 1944.

muy bien con una cultura que asociaba la propiedad de la vivienda con la movilidad social ascendente. Esta perspectiva, fuertemente estimulada desde comienzos de siglo por diferentes mecanismos, se encontraba en tensión con el hecho de que hacia 1946 solo una muy baja proporción de las viviendas eran habitadas por sus propietarios (Ballent, 2005, p. 42). Desde esa perspectiva, en algún sentido, el peronismo presentó su intervención en el área de vivienda como un acto de reparación social. De hecho, la reforma constitucional de 1949 no solo sancionó la función social de la propiedad, sino específicamente la universalización del derecho a la vivienda.

A partir de tales premisas, el BHN buscó corregir los mecanismos de asignación de recursos del mercado de crédito para modificar su racionamiento y tendencias. Vale recordar que, hasta entonces, el mercado operaba regularmente cubriendo la mitad del valor de las propiedades y a corto plazo, lo que, en principio, cerraba el camino a los trabajadores y tendía a financiar a quienes ya contaban con importantes recursos propios. Si bien dicha dinámica podía responder a la búsqueda por disminuir los riesgos, lo cierto es que también funcionaba como un cuello de botella para el desarrollo de canales de financiamiento a largo plazo y de la expansión del *stock* de viviendas. En efecto, solo las clases medias y los obreros con ingresos más elevados y estables habían contado con alguna capacidad para acceder a la propiedad. Naturalmente, los precios de la tierra operaron en favor de una expansión mayor en el Gran Buenos Aires (Clichevsky, 1975) y en el interior del país que en la Capital Federal.

La intervención del peronismo cambió profundamente el cuadro, pues el BHN comenzó a entregar préstamos que cubrían el total del valor de las propiedades, sin requerir depósitos previos y con tasas de interés negativas. Esta política descansaba sobre las condiciones creadas por la reforma financiera de 1946 que nacionalizó el sistema financiero y lo hizo funcionar a través de los redescuentos del BCRA.

Por su parte, los bancos públicos pasaron a formar parte de un nuevo sistema en el que cada uno se concentraba en distintos sectores productivos dentro de una estrategia, definida como de “planificación” financiera, coordinada por el BCRA¹³.

En el nuevo reparto, el BHN habría de ocuparse del sector vivienda, lo que, por un lado, implicaba reconocer formalmente su funcionamiento práctico. Pero la decisión también vislumbraba una transformación más importante desde una mirada de largo plazo, pues hasta entonces no existía una institución pública nacional destinada exclusivamente a financiar la compra y construcción de casas¹⁴. Al interior de la institución, la nueva política quedó plasmada con la reforma de la carta orgánica en 1946. La nueva normativa, además de condensar los cambios reseñados, definió que la actividad del Banco estaría orientada por los criterios sociales¹⁵.

El financiamiento a través del sistema de redescuentos tuvo también su correlato en el abandono de la emisión de cédulas, con las que el BHN se había fondeado desde sus orígenes, y su reemplazo por préstamos en efectivo¹⁶. A su vez, como el Banco ya no dependía de la colocación de títulos para fondearse, las evaluaciones del directorio consistían en diseñar estrategias para que los créditos tuvieran

¹³ BCRA, *Memorias*, 1946.

¹⁴ Además, otras reparticiones como el Instituto de Previsión Social, el Ministerio de Obras Públicas y, en menor medida, el Banco de la Nación y el Banco de la Provincia de Buenos Aires también financiaron la construcción de viviendas, lo cual implicaba cierta superposición de funciones de acuerdo al plan original. A ello se sumaban las iniciativas de municipalidades, provincias, sindicatos y empresas, entre otros, lo que progresivamente complejizó la administración de las obras.

¹⁵ BHN, *Memorias*, 1946.

¹⁶ La Cédula Hipotecaria Argentina había sido uno de los títulos públicos de mejor comportamiento en el mercado y su liquidación supuso un rescate de m\$N 1 500 millones de cédulas en efectivo y a la par, con el capital aportado BCRA a través una creación monetaria a tales fines (Aleman, 1970, p. 439). Para un análisis centrado en la Cédula Hipotecaria Argentina, ver Cortés Conde (2011).

el impacto económico y social deseado, pero sin necesidad de atender a la estabilidad de la cartera. Si bien en el mediano plazo este sistema habría de mostrar sus límites, en el corto permitió financiar una gran cantidad de edificaciones y contribuyó a convertir al BHN en un engranaje fundamental de la política social del gobierno.

En 1946 las proyecciones institucionales estimaban un déficit de 650 000 viviendas, lo que constituía a juicio del BHN, la mayor crisis habitacional de la historia del país¹⁷. En función de dicho diagnóstico, las estrategias fueron concebidas con la idea de construir la mayor cantidad de casas en el menor tiempo posible. Dicha decisión respondía también a la convicción de que la solución del problema habitacional era una condición necesaria para el crecimiento económico.

Al respecto, las memorias del Banco sostenían:

El problema de la vivienda [...] está íntimamente relacionado con el éxito de la promoción económica [...]. Las mejores condiciones de vida para la clase trabajadora, determinadas por la política social [...] la absorción por la industria, que es una actividad esencialmente urbana, de los obreros rurales; y el aporte inmigratorio de brazos requeridos para las necesidades del país, siempre crecientes, indican que debemos seguir dedicando especial atención a la solución del problema la vivienda¹⁸.

En líneas generales, la institución desarrolló tres grandes líneas de acción: créditos a particulares, financiamiento de programas habitacionales aplicados por diferentes organismos públicos y privados y la construcción directa de complejos habitacionales. Si bien hacia 1946 se desarrolló una escala que establecía montos, plazos y tasas según el

¹⁷ BHN, *Memorias*, 1946.

¹⁸ BHN, *Memoria*, 1948, p. 13.

tipo de préstamos¹⁹, los registros fueron utilizando principalmente las categorías “ordinarios” y “fomento a la vivienda propia”, que a la vez se dividían en una línea para la edificación y otra para la compra. Por su parte, como se observa en el cuadro 2, los créditos de fomento para la construcción fueron adquiriendo cada vez mayor gravitación en la cartera. Naturalmente, esta tendencia se correspondía con la asociación entre objetivos sociales y desarrollo de la edificación (para propietarios) que primó en las definiciones institucionales.

Como se ha señalado, para calificar a los préstamos no se requerían depósitos ni ahorros previos. Por su parte, las tasas de interés, que incluían un piso mínimo del 2,8 % anual, no se ajustaban a la inflación, lo que implicaba que los tomadores recibían financiamiento a tasas reales negativas. Si bien estas decisiones se podían vincular a la política social, la estrategia se llevó al extremo, pues la tasa no sufrió grandes variaciones aun cuando la dinámica inflacionaria presionó cada vez más fuerte sobre la capacidad del sistema financiero (Gerchunoff y Llach, 1998).

Los problemas mostrarían su cara más dramática a partir de 1949. Mientras que la nueva constitución nacional incorporaba el derecho a la vivienda y la función social de la propiedad, la dificultad del gobierno nacional para transferir recursos colocó un freno al BHN. La situación de la institución era crítica, no solo por las dificultades para cumplir con la demanda, sino porque sus créditos estaban invertidos en obras que no podían terminarse sin créditos complementarios porque la inflación había erosionado las proyecciones de costos. Se trataba de una problemática central pues, en caso de no concluir las obras, los valores de las hipotecas que el Banco tenía a su favor perderían su valor.

¹⁹ Según Álvarez Prado (1948), presidente del BHN entre 1946 y 1949, podría resumirse de la siguiente manera. “[...] a mayor interés social, mayor porcentaje de préstamo, a la tasa más baja; y correlativamente: a menos interés social, menor porcentaje de préstamo, a la tasa más alta”.

Otro conflicto central que provocaba la dinámica inflacionaria era que estimulaba la compraventa en desmedro de la construcción. Esta dinámica, según se verifica en el cuadro 2, se mantuvo hasta 1949 y su corrección concentró buena parte de los lineamientos de los siguientes años. De hecho, según observaban las memorias del Banco, dichos créditos favorecían la especulación inmobiliaria. Se trataba de operaciones que no contribuían a solucionar el déficit de viviendas ni estimulaban el crecimiento económico, en la medida en que no producían edificaciones, y que, además, eran financiadas por recursos públicos. En una línea similar, la *Revista de Arquitectura*, de la Sociedad Central de Arquitectos, sostenía: “[...]los préstamos tendrán que hacerse para nuevas edificaciones, pues de lo contrario sólo se habrá conseguido facilitar la especulación [...] al fomentar la adquisición [...] de casas viejas y depreciadas, a los costos actuales de casas nuevas”²⁰.

En rigor, no se trataba de un problema original del BHN, sino de un patrón económico más general que tenía dificultades para lograr, a la vez, estimular el crecimiento y estabilizar los precios. En el caso de la industria de la construcción, esta problemática, debido a su dependencia del financiamiento a largo plazo, se expresaba con mucha claridad. En el caso del BHN, el cuadro de situación se agravaba aún más debido a que la eliminación de las cédulas hipotecarias no fue acompañada de la creación de mecanismos atractivos para captar ahorros, lo que hacía depender al crédito para viviendas casi exclusivamente de la inversión pública. De hecho, en 1950, el Banco intentó sin éxito desarrollar mecanismos de ahorro y préstamo para captar recursos. Desde esta perspectiva, una de las debilidades más importantes del funcionamiento del Banco en la etapa bajo estudio fue su dificultad para atraer inversiones.

²⁰ “La política crediticia para el desarrollo de la vivienda popular”. *Revista de Arquitectura*, n.º 316, p. 161.

Para intentar reducir el costo de los terrenos, el Banco modificó normativas internas para maximizar su utilización. Así, por ejemplo, en 1947 se autorizó a entregar préstamos a dueños de inmuebles de un solo piso o que contaran con espacios libres para edificar nuevas viviendas o departamentos con la condición de acordar con el Banco los precios de los alquileres²¹. La reforma buscaba también estimular la participación del sector privado a través de la Cámara Argentina de la Construcción (CAC), que gestionaría la adquisición y almacenamiento de materiales y brindaría asesoramiento técnico²². Por otro lado, el Banco impulsó otras transformaciones para ajustar sus normativas a las condiciones legales que se abrirían definitivamente con la Ley de Propiedad Horizontal, aunque la cantidad de créditos destinados para dicho segmento del mercado tuvieron un desempeño menos importante que el esperado.

En 1946 el horizonte de problemas que abriría la marcha de la inflación ciertamente tenía menos urgencia que el que habría de alcanzar con posterioridad. En efecto, durante los tres primeros años de gestión, los recursos disponibles permitieron llevar adelante una política muy ambiciosa. Según se puede observar en el cuadro 1, los préstamos escriturados casi se cuadruplicaron entre 1946 y 1948, mientras que los enfocados en la vivienda propia pasaron de representar un 12 % en el primer año a un 78 % en el último. Por su parte, a juzgar por la cantidad de viviendas edificadas en el país, la industria de la construcción se expandió fuertemente entre 1946 y 1949, aunque su verdadero bum se alcanzaría entre 1950 y 1953²³. En esa coyuntura, los créditos del BHN se concentraron en Gran Buenos Aires y sobre todo en el interior del país. Lamentablemente, no contamos con registros sobre la edificación

²¹ BHN, *Memorias*, pp. 2-12.

²² Radovanovic y Balmaceda (2011), pp. 46-48. Para un estudio de la industria del cemento, ver Belini (2009).

²³ Ver gráfico 1.

fuera de Buenos Aires (Ciudad y Provincia), donde se concentraron los esfuerzos del BHN. Empero, los datos disponibles indican un crecimiento de los permisos de construcción en el Gran Buenos Aires y cierto estancamiento en la Capital Federal (Yujnovsky, 1984), especialmente si se lo compara con otras ciudades importantes del país como Rosario (Lanciotti y otros, 2019).

Por otro lado, es importante señalar también que los créditos del BHN cumplían un rol importante en la distribución de las políticas sociales, así como en la asignación de recursos para la promoción de diferentes sectores económicos. Un ejemplo de este tipo de acuerdos lo constituyen los contratos firmados con Acindar, Industria Argentina de Aceros S.A. Dicha firma solicitó créditos para financiar la localización de técnicos y obreros en la ciudad de Rosario. Tanto la solicitud como las evaluaciones de las oficinas técnicas del BHN se apoyaban en que la empresa “[formaba] parte del Plan Siderúrgico Argentino que [declaraba] a esa industria de interés nacional”. Si bien inicialmente el pedido aprobado era para construir 29 viviendas, el año siguiente una cooperativa de viviendas de los trabajadores de la empresa solicitó financiamiento de otras 394 unidades, de las que, al parecer, finalmente solo se acordaron préstamos para 116²⁴. Un caso similar se puede observar en los acuerdos con la General Motors Argentina S.A. que proveía de insumos metálicos a las construcciones del Banco. La empresa presentó el 11 de mayo de 1951 una solicitud de ajuste de los valores pactados debido a que, el mismo día en que se firmó el contrato con el BHN, el 16 de junio de 1950, también se suscribió un nuevo convenio colectivo de trabajo con un aumento del 22 % de los salarios retroactivo al 1 de enero de 1950²⁵. El Banco acordó reconocer un aumentó equivalente, aunque retroactivo solo al 1 de enero de 1951, lo que sugiere que, al igual que el Banco de

²⁴ BHN, *Actas del Directorio*, Tomo XXIX, Sesión 4 de septiembre, 1951.

²⁵ BHN, *Actas del Directorio*, Tomo LI, Sesión 24 de julio, Folios 32, 1952.

Crédito Industrial (Rougier, 2001), el BHN también financió capital circulante.

Sin embargo, quizás, otra línea de acción que revela con mayor claridad la mutación de la institución hacia una operatoria que excedía la estrictamente financiera fue el desarrollo del programa de construcción directa de barrios y complejos habitacionales. En efecto, el Banco absorbió los recursos de la ANV y con dichos recursos desarrolló un ambicioso plan de edificación. Entre los casos más destacados, se encontraban las obras de Villa Concepción, iniciadas en la Provincia de Buenos Aires por la CAVP, y los barrios Marcelo T de Alvear y Curapaligüe en la Capital Federal, así como la proyección del barrio Eva Duarte de Perón²⁶, entre otros. En esa línea, se firmaron también acuerdos con diferentes provincias, municipios, empresas y cooperativas para desarrollar o reimpulsar proyectos habitacionales.

Como expresan las obras reseñadas y los guarismos analizados en los primeros tres años de gestión del peronismo, el BHN logró desarrollar una política ambiciosa que coincidió con un crecimiento de la construcción. Vale destacar, que en ese fue el destino privilegiado de los créditos hasta 1955, pues en los momentos de ajuste se contrajeron los volúmenes totales de los préstamos, pero no se registró una modificación en su destino. En este punto, se observa una importante diferencia con la etapa preperonista, cuando la asignación de los créditos no tenía como destino preferente la construcción y no necesariamente estaban orientados hacia la ampliación de la cantidad de propietarios.

No obstante, la expansión del crédito para viviendas en estos años dio lugar a un proceso dual que habría de intensificarse en los siguientes años. Por un lado, el crecimiento de

²⁶ En el barrio “Señora Doña Eva Duarte de Perón”, se programaba construir una urbanización en unas 130 hectáreas con 2 600 viviendas, 1 000 de ellas individuales y 1 600 en edificios de departamentos, con capacidad para albergar unas 13 000 personas y provistas de centros cívicos y comerciales. Por su parte, en Curapaligüe se proyectaba construir unas 500 viviendas en bloques de edificios. BHN, *Memorias*, 1947, p. 63.

los niveles de ocupación e ingresos, así como del financiamiento oficial, amplió el acceso a la propiedad y disminuyó el déficit habitacional. Al mismo tiempo, los aumentos de la tierra y la construcción encarecieron los costos, estimularon las operaciones de compraventa y restringieron el acceso a los centros urbanos donde los valores de los terrenos eran más elevados (Clichevsky, 1975). En ese contexto, la concentración regional de los créditos del BHN permitió morigerar parcialmente los efectos de la elevación de los costos de los terrenos en la medida en que se concentraron en el Gran Buenos Aires y el interior del país. Sin embargo, al mismo tiempo, la suba general de los precios demandaba cada vez más recursos, afectando la estabilidad del Banco y distorsionando los objetivos de su política crediticia. La situación se pudo sostener mientras el gobierno nacional tuvo capacidad para transferir recursos, y cuando dichas condiciones cambiaron, el BHN se vio obligado a realizar ajustes.

Barajar y dar de nuevo: el BHN y la necesidad de estabilizar las finanzas 1949-1952

En octubre de 1948, el Consejo Económico Nacional comunicó al Banco la necesidad de restringir y reorientar el crédito. Al respecto, las *Memorias* BHN señalaban que dicho ajuste tenía su justificación debido a que la primera etapa de la “revolución nacional” estaba cumplida²⁷. Hasta entonces, los créditos escriturados habían tenido una tendencia al alza hasta alcanzar su pico histórico en 1949. Esa coyuntura se explicaba en buena medida debido a los favorables términos de intercambio del comercio exterior que permitieron al gobierno expandir el gasto, condiciones que se mantuvieron hasta la segunda mitad de 1948. Entonces la

²⁷ BHN, *Memorias*, 1948, p. 13.

expansión crediticia, que se apoyaba en los redescuentos del BCRA, comenzó a sentir los efectos del agotamiento del ciclo expansivo.

La coyuntura de la SGM permitió al país acumular divisas que, a la postre, resultaron centrales para la primera etapa del peronismo. Desde 1946, cuando Perón llegó al gobierno, los términos de intercambio habían favorecido las exportaciones y la intervención sobre el comercio exterior permitió al Estado capturar el excedente de divisas. Dichos recursos, a los que se sumaron los generados por el aumento general de la actividad, permitieron expandir el gasto público hasta mediados de 1948, cuando las condiciones del comercio internacional atravesaron una serie de restricciones (Gerchunoff y Antúnez, 2002). A partir de entonces, las divisas disponibles ya no permitían cubrir fácilmente el valor de las importaciones necesarias para sostener el crecimiento del sector industrial, mientras la expansión acelerada del consumo, que inicialmente había operado como un estímulo para la producción local, presionaba sobre los precios²⁸. Las medidas del gobierno, que incluyeron una reforma del BCRA que limitaba sus facultades, buscaban reducir el déficit fiscal sin afectar al sector privado ni provocar problemas de liquidez. En esa línea, las autoridades nacionales encargaron al BHN la difícil tarea de contraer la oferta de créditos sin afectar la construcción de nuevas viviendas²⁹.

28 “[...] desde 1949 y hasta principios de 1952 los términos del intercambio cayeron en un 36%, hasta el mismo nivel que en 1953; en cuanto a la inflación, las cosas también empeorarían: el promedio simple del período 1949-1952 fue del 33% (Gerchunoff y Antúnez, 2002, p. 160)”.

29 En enero de 1949, el gobierno decidió reemplazar al ministro de Finanzas Miguel Miranda por Alfredo Gómez Morales, quién aplicó un plan de estabilización económica caracterizado por la disminución del déficit fiscal y la reasignación de recursos que se volcarían en el agro. Este viraje se puede percibir, como lo señalan Radovanovic y Antúnez, en la reorientación del destino de los créditos, pues, mientras que los préstamos para la industria estuvieron cerca de duplicarse entre finales de 1948 y fines de 1951, el destinado al campo casi se cuadruplicó.

Ídem, pp. 166- 173.

En la sesión del directorio del 13 de diciembre de 1949, Alfredo Alonso,³⁰ presidente del Banco, expresó:

El señor Ministro de Finanzas me ha hecho conocer su preocupación con respecto al monto de las operaciones de nuestro Banco para el año 1950. Considerando un promedio de cerca de cien millones de pesos por mes en lo que va del año (once meses) se han concedido 41.600 préstamos (que representan no menos de 1.457.000 de pesos. [...]. El señor Ministro desea que en el año próximo no nos excediéramos de la suma de 1.200.000 pesos, en préstamos otorgados y que el encaje o dinero que nosotros tendremos no fuera superior a lo que nos ha entregado el Banco Central de la República hasta el día de hoy [...].³¹

El pedido, en rigor, dada la dinámica inflacionaria, implicaba una importante contracción. Aunque ello chocaba con las políticas sociales que guiaron la actividad del BHN hasta entonces, la coyuntura reclamaba una mayor prudencia. Así, Alonso insistía

Hay que tener en cuenta una situación: el monto de los préstamos hipotecarios ha guardado siempre una relación de nivel con el monto de los ahorros. Esta situación ha variado, ya que las hipotecas superan los porcentajes de ahorro que los principios clásicos de la economía ha consagrado siempre por lo que es necesario estimular en toda forma nuevamente dicho equilibrio.³²

³⁰ Alonso era contador público y contaba con cierta trayectoria dentro del ámbito estatal, especialmente en cargos vinculados a las finanzas. Fue funcionario de la provincia de Mendoza entre 1938 y 1939 y luego fue subsecretario de Finanzas de la misma provincia entre 1943 y 1944. Por su parte, entre 1939 y 1943 ocupó cargos en la Contaduría General de la Nación y desde 1948 fue presidente del BHN hasta finales de 1950. Ver *Quién es quién en la Argentina: biografías contemporáneas*, Buenos Aires, Guillermo Kraft Lim, 1963.

³¹ BHN, *Actas del Honorable Directorio*, Tomo V, Sesión 13 de diciembre de 1949, folios 5-7.

³² BHN, *Actas de Directorio*, Tomo V, Sesión 13 de diciembre de 1949, folio 6.

La nueva política, aunque comprimió los volúmenes de capitales, intentó también ejercer un mayor control en la asignación de los recursos con el objetivo de “racionalizar” el crédito. Si inicialmente, al menos en el caso del BHN, existió cierta asociación automática entre crédito hipotecario y crecimiento económico, a partir de entonces la realidad mostraba que los posibles efectos multiplicadores de los créditos del Banco solo podrían dar frutos si se traducían en nuevas unidades de vivienda. En esa línea, la experiencia de corto plazo demostraba que la expansión del mercado no había tomado necesariamente el camino esperado. Uno de los problemas era que una parte importante de los créditos se habían utilizado para financiar operaciones inmobiliarias sobre viviendas preexistentes, lo que implicaba financiar actividades comerciales y no industriales. A la vez, según registran las memorias del Banco, las operaciones de compraventa registraban una importante suba de precios provocada en parte por la renovada liquidez del mercado. Por otro lado, también se reconocía que los préstamos para la construcción o compra de casas de elevado valor no podían ser objeto de tasas de interés negativas. Al respecto, Alonso recordaba al directorio: “Las tasas bajas de interés fueron creadas para ayudar a los solicitantes de pocos recursos y reducido sueldo, y no para el que ya tiene una propiedad de valor”³³. Aunque la modificación de estas situaciones implicaba aplicar un mayor control en la asignación de los recursos, según la lógica institucional, existía un amplio margen para aplicar una mayor selectividad y corregir las tendencias del mercado sin afectar el crecimiento de la construcción. De esta manera, se argumentaba (en relación con los efectos de la contracción del crédito):

[...] las medidas [...] en realidad no han conspirado contra el monto ascensional de la cartera hipotecaria, ni sobre el

³³ BHN, *Actas del Honorable Directorio*, Tomo V, Sesión 13 de diciembre de 1949, f 8.

número de las operaciones; dándole a estas, sin embargo, una mejor y más provechosa orientación social. Se ha logrado, efectivamente, restar apreciables recursos para las transacciones inmobiliarias que podrían involucrar una actividad artificial, especulativa o inflacionista, encaminando esas inversiones en una dirección más acertada, hacia operaciones que representan una real promoción de la riqueza. Es decir, la disminución de operaciones que podrían considerarse de incidencia inflatoria en la circulación monetaria –créditos sobre casas ya construidas de no reciente edificación– ha sido compensada satisfactoriamente con la dirección de los recursos del Banco a la construcción de nuevas unidades de viviendas.³⁴

A pesar de estas afirmaciones, el escenario político no era favorable a las restricciones requeridas porque las políticas sociales del peronismo habían provocado que la demanda de créditos al BHN creciera permanentemente. En ese sentido, la universalización del derecho a la vivienda introducido en la reforma constitucional de 1949 priorizaba los preceptos distributivos en el mismo momento que se requería que el Banco contrajera el volumen de créditos. En ese contexto, la estrategia de racionalización fue aplicada con mucha dificultad. Si bien en 1949 las cantidad de créditos creció, se duplicaron los destinados a la construcción y cayeron los utilizados para compraventa, lo que indica que algunos objetivos se pudieron cumplir³⁵. La contracción se pudo lograr en mayor medida en 1950, pues entonces se escrituraron unos 39 000 acuerdos contra los 47 379 de 1949, y sobre todo en 1951, cuando los créditos escriturados tocaron su pico más bajo³⁶.

³⁴ BHN, *Memorias*, 1949, p. 9.

³⁵ Orientado por la estrategia “racionalizadora”, se suspendieron los préstamos destinados a viviendas ya edificadas ocupando los créditos para la construcción el 83 % de la inversión anual; a la vez se limitaron los montos máximos, así como la cantidad de metros cuadrados que edificar, y se prohibió la entrega de créditos a quienes tuvieran propiedades en un área de 50 kilómetros de su lugar de trabajo. Ver anexo cuadro 2.

³⁶ Ver anexo cuadro 1.

Como se ha señalado, el aumento de la compraventa en detrimento de la construcción no era la única dificultad por la que atravesaba la gestión del BHN. A ello se debían sumar la suba de los salarios y los materiales de la construcción. Estos problemas fueron observados por la Cámara Argentina de la Construcción³⁷ (CAC), cuya posición como representante del sector empresario había tomado más fuerza en la medida en que las autoridades públicas buscaban una mayor apertura hacia el capital privado. Con relación al crédito hipotecario, la CAC reconocía la centralidad del Estado en la provisión de financiamiento tanto para la ejecución de las obras como para, finalizados los trabajos, los compradores. En el mismo sentido, aunque también se valoraban los esfuerzos públicos para el crecimiento de la construcción a partir de 1944, se identificaban algunos límites para el sector privado. En especial, se requería limitar el congelamiento de los alquileres dado que reducía los estímulos para la construcción de departamentos de renta. Si bien también se sostenía que este “problema” se había compensado al incrementarse la construcción de viviendas propias, los préstamos otorgados por el BHN a las empresas privadas para este tipo de obras suponían negociar los valores de venta, y los empresarios rechazaban el control de precios³⁸.

En este punto, los objetivos económicos y los sociales que las políticas del BHN buscaron impulsar no fueron

³⁷ Rottin, ob. cit.

³⁸ Según sostenía la CAC, la retribución al trabajo había subido entre cuatro y ocho veces en relación con 1943, mientras que los réditos del capital habían descendido en más de un 30 % en el mismo período, por lo cual, para la lógica comercial, las políticas públicas no estimulaban la inversión privada. Otro de los temas planteados fue el del costo de la edificación, cuyos valores se incrementaron de doscientos pesos el metro cuadrado a mil pesos, entre 1943 y 1950. Este constituía un problema complejo pues, al ser una actividad con gran componente de factor trabajo, no podía abarataarse mediante la mecanización o perfeccionando el proceso industrial, dependía por tanto del rendimiento del obrero. Además, la legislación laboral presionaba sobre los costos debido no solo a los aumentos salariales, sino también al régimen de despidos, muy sensible en esta actividad por el carácter inestable de los empleos con baja calificación (Rottin, 1950).

fácilmente articulables. Si bien el Banco buscaba alentar la inversión privada, en su asignación de los créditos las valoraciones sociales asociadas al derecho a la vivienda eran prioritarias, lo que dificultaba la conciliación de intereses. El problema se había agudizado porque, en la nueva coyuntura que se abrió en 1949, el Banco recurrió más fuertemente a la intervención sobre los precios como condición para entregar los créditos³⁹. No obstante, la relación entre el BHN y las compañías de construcción tuvo una suerte dispar. Si bien progresivamente existió una mayor articulación, al mismo tiempo la intervención del Banco en la definición de los precios generó tensiones con el sector empresario⁴⁰. Estas dificultades no imposibilitaron el crecimiento de los créditos para las compañías de construcción, en buena medida, tanto por la necesidad de la institución

³⁹ BHN, *Memorias*, 1949.

⁴⁰ Un caso interesante lo constituyó la relación entre el BHN y la empresa F.I.N.C.A. En marzo de 1950, la compañía acordó un crédito para construir 348 casas, en un barrio situado en el Gran Buenos Aires. Sin embargo, dos meses después, la firma solicitó la cantidad a 102 y en agosto requirió otro préstamo por 205. El Banco aprobó el primer crédito, pero reservándose la facultad de fijar los precios de venta, que fueron establecidos en m\$N 55 000 por unidad. BHN, *Actas del Directorio*, Tomo XIX, Sesión 28 de julio de 1950, Folio 10-11.

Para el segundo pedido, el Directorio resolvió, además de incorporar modificaciones referidas a la cantidad de metros cuadrados construidos en cada vivienda, un valor de venta de m\$N 60 000 para 131 de las 205. En respuesta, la compañía sostuvo que esos precios no cubrían los costos de las obras debido al encarecimiento de la construcción y solicitó nuevos valores. De hecho, F.I.N.C.A. sostuvo que el costo de construcción había sido de 91 000 pesos m\$N y que la diferencia con los valores acordados provenía de que el proyecto inicial se había hecho con los valores de junio de 1950. No obstante, el Banco se negó a modificar los valores y condicionó la entrega del préstamo al cumplimiento del acuerdo originario.

En su informe F.I.N.C.A. argumentó: "[...] la propuesta se hizo con precios de mayo y junio de 1950, en que se hizo la presentación solicitando el préstamo. Los aumentos de los jornales de octubre de 1950 para obreros de la construcción y el alza en los precios de materiales operado en estos últimos 10 meses, hacen que los \$ 60.000 no cubran ni siquiera el costo de construcción de la casa y las mejoras del terreno, por lo cual corresponde que ese precio de \$ 60.000 sea actualizado". BHN, *Actas del Directorio*, Tomo XXXIV, Sesión del 21 de mayo de 1951, Folios, 38-40.

de lograr cierto retiro de la construcción directa, como por la de las empresas por acceder a financiamiento barato y a largo plazo. A la vez, y a pesar de los problemas señalados, la institución continuó con la edificación de barrios, y se firmaron nuevos acuerdos con reparticiones oficiales, sindicatos y cooperativas.

Aunque el Banco logró aplicar una mayor selectividad en la asignación de los préstamos, otros factores vinculados al funcionamiento del mercado continuaron afectando la contracción. Una cara del problema, como se ha analizado, era el destino de los créditos. Pero existían también otras dificultades vinculadas al régimen de garantía de los depósitos del BCRA. Para ordenar el funcionamiento del mercado privado, en mayo de 1949, el BCRA prohibió la actividad del segmento más importante de sociedades de ahorro y préstamo, conocido como empresas de CR, que operaban desde 1947 con garantía de la propia institución (Gómez, 2014). Efectivamente, estas firmas, que comenzaron a funcionar en 1935, habían tenido durante esos dos años una trayectoria errática marcada por denuncias por incumplimiento de contratos. Pero su liquidación fue acompañada por la transferencia de los contratos, que implicaban acuerdos por créditos a corto plazo al BHN, lo que complicó su estrategia de estabilización. Se trataba de unos 9 500 créditos que, para evidenciar su magnitud, equivalían a cerca de un 25 % de los acuerdos escriturados por el Banco en 1949⁴¹. Esta operación explica, en parte, por qué

⁴¹ Para graficar la magnitud de la operación, es interesante señalar que en 1949 la cantidad total de préstamos escriturados por el Banco fue de 47 379, por lo que la transferencia resultaba muy significativa. El 31 de mayo de 1949, el BCRA resolvió retirar la personería jurídica a todas las sociedades de crédito recíproco, transferir sus carteras hipotecarias al BHN y las cuentas de los ahorristas a la Caja Nacional de Ahorro Postal. Al respecto, en las memorias del BCRA se argumentaba que, aunque el banco había tomado medidas para contribuir con las compañías, como garantizar sus depósitos, las empresas continuaron sin cumplir con los tiempos estipulados para la entrega de los préstamos. De esta forma, su liquidación respondía a que “continuaba primando en esas empresas el interés patrimonial de los accionistas sobre los

los préstamos crecieron en dicho año un 24 % respecto del ejercicio anterior. Aunque no contamos con registros de los préstamos que el Banco efectivamente cubrió de estas empresas, lo cierto es que el BHN debió operar como garante de última instancia de las sociedades de CR, tal como había sugerido el informe de la CAVP en 1944. La diferencia era que, en este caso, el BHN debía frenar una crisis impulsado por las circunstancias y no como resultado de un proyecto de largo plazo.

En estas condiciones, como se ha observado, el Banco no logró comprimir la cantidad de créditos, aunque el 73 % de sus préstamos se enfocaron en la construcción, lo que permitió cumplir una parte de los objetivos propuestos⁴². La estabilización se aplicó con mayor fuerza en los siguientes años. En efecto, en 1950 y 1951 tanto el número como el valor real de los créditos escriturados descendieron fuertemente. Para este último ejercicio, sin embargo, aun cuando la contracción alcanzó su pico, los guarismos se mantuvieron por encima de los primeros dos años de la gestión peronista. Pero, a diferencia de dicha primera etapa, los créditos se concentraron casi exclusivamente en la línea de fomento a la vivienda propia y en la construcción. Una característica novedosa de los guarismos de 1951 fue que los préstamos destinados al interior del país, al igual que en el Gran Buenos Aires, superaron a los de la Capital Federal.

intereses generales, recurriendo en muchos casos a arbitrios prima facie irregulares". BCRA, *Memorias*, 1949, p. 72.

Inicialmente, el Banco tomó a su cargo las cuentas de las empresas localizadas en Capital Federal y Gran Buenos Aires ARCA, SUCA S.A., F.I.N.C.A., F.A.C.Y.L., CIFRA, LA MOVILIZADORA, COARLI Y COFRE, con un total de 8 434 préstamos. Además, en Rosario el Banco tomó posesión de las carteras de La Comercial de Rosario, Apham y Opal, en Córdoba de la sociedad Casas, y en Mar del Plata de La Regional Mar del Plata. Esta decisión habría de motivar la renuncia de Abelardo Álvarez Prado, presidente del BHN (Gambini, 1999, p. 365).

⁴² Ver anexo cuadro 2.

Ello implicó que la contracción fuera especialmente marcada en la Ciudad de Buenos Aires⁴³.

La retracción del BHN, según se observa en el gráfico 1, no afectó a la industria de la construcción, que habría de alcanzar sus picos máximos entre 1949 y 1952. Aunque ambas tendencias pueden resultar contradictorias, la distribución espacial podría aportar pistas para comprender el proceso. En efecto, los permisos de construcción de la Capital Federal y del Gran Buenos Aires, según los datos registrados por Yujnovsky (1984), cayeron en esos años. Pero, a la vez, no contamos con datos sobre el interior del país, región en que se concentraron los créditos del BHN. En consecuencia, una explicación posible indicaría que el crecimiento de la construcción se concentró en el interior del país siguiendo una tendencia similar a la de los préstamos del BHN. Otra explicación probable radica en la distancia que naturalmente media entre la concreción de los créditos y el inicio-finalización de las obras.

Un paso atrás, dos adelante. El BHN y el Segundo Plan Quinquenal

A partir de 1952, el gobierno aplicó medidas más fuertes de contracción del gasto público que fueron acompañados del congelamiento de precios y salarios y la búsqueda por estimular el ahorro. La lucha contra la inflación se convirtió definitivamente en una de las principales políticas del gobierno. Los resultados del denominado Plan de Emergencia fueron ciertamente alentadores en la medida en que la inflación registró un 4 % anual (Gerchunoff y Antúnez, 2002). Así, la estabilización lograda se convirtió en el punto

⁴³ Vale destacar que el BHN entregó unos 1 000 créditos para la compra de departamentos entre 1950 y 1951, lo que sugiere que los resultados de la Ley de Propiedad Horizontal fueron menores a los esperados cuando se sancionó.

de partida para un programa de más largo aliento que buscaba reorientar el patrón productivo para hacer sustentable la expansión del sector industrial.

En esa línea, el Segundo Plan Quinquenal de Gobierno (SPQ) consolidó algunas de las medidas tomadas a partir de 1949. Como se ha señalado, el SPQ era una apuesta ambiciosa y se proponía realizar ahorros tanto a través de la contracción del gasto, como de una asignación más eficiente, y reimpulsar las exportaciones para contar con los capitales necesarios para financiar el desarrollo de las industrias pesadas. Así, en el corto plazo se trataba de un plan de estabilización, pero en el largo proyectaba medidas tendientes a consolidar la industrialización de la economía.

El SPQ se estructuró alrededor de una problemática clave: el consumo crecía a un ritmo más veloz que el de la producción, lo cual provocaba desequilibrios en el sector externo, mientras la escasez relativa de divisas estimulaba la inflación. De allí que el equilibrio fiscal, el ahorro y la apertura hacia la inversión privada fueron también objetivos principales. La aplicación del SPQ involucraba, además, un mayor esfuerzo de coordinación económica que incluía mecanismos de negociación política para la participación de empresarios y sindicatos⁴⁴. Este último aspecto resultaba central, pues implicaba replantear el rol del Estado como actor protagónico del proceso productivo y también los alcances de las políticas regulatorias⁴⁵. Por su parte, el intento por atraer inversiones privadas necesitaba de transformaciones para relajar los mecanismos de control sobre la economía.

Para el BHN la nueva política se tradujo en el abandono de la construcción directa para privilegiar las actividades de fomento impulsando la participación de cooperativas, sindicatos y empresas privadas. Al respecto, en la sección vivienda del SPQ entregada al BHN, el BHN expresaba:

⁴⁴ Malgesini y Álvarez (1983).

⁴⁵ Jáuregui (2005).

“Aprovecho esta oportunidad para informar [...] que considero que el Estado no debe ya construir directamente más viviendas en sus próximos planes de gobierno”.⁴⁶ Ello significaba que las 300 000 nuevas viviendas propuestas no serían realizadas por el Banco, significaba desandar el camino que había tomado la institución a inicios del peronismo para volver a concentrarse casi exclusivamente en la intermediación del crédito. La decisión, por su parte, también incluía cierta aceptación de que los esfuerzos del Estado no habían logrado atraer inversiones ni los niveles de productividad del sector privado.

Otros objetivos de las nuevas políticas incluían orientar los créditos hacia la propiedad individual de las familias de trabajadores, la distribución geográfica de los recursos teniendo en cuenta los planes de promoción económica y el fomento de cooperativas y consorcios sin fines de lucro⁴⁷. En rigor, buena parte de las propuestas del SPQ fueron puestas en marcha entre 1948 y 1949, cuando se añadieron los créditos de fomento para cooperativas, mutuales, sindicatos y empresas. En ese sentido, la novedad vino de la mano del desarrollo de los planes de vivienda Eva Perón.

Dichos planes tenían como objetivo fundamental garantizar el retiro del Banco de la construcción directa, por lo que se organizaba una línea de crédito enfocada en la autoconstrucción. Los créditos cubrían el 100 % del valor de edificación, pero solo el 30 % del terreno, y se entregaban con una tasa del 4 % anual y un plazo de amortización de hasta 40 años. Las edificaciones, por su parte, no podían superar los 70 metros cuadrados cubiertos. El plan habilitaba tanto a las empresas constructoras, como también de otras áreas, y a sindicatos y asociaciones civiles a presentar proyectos para construir barrios. En estos casos, dichas instituciones funcionaron como intermediarias de los créditos, pues las solicitudes no se trataban a nombre

⁴⁶ BHN, *Actas del Directorio*, Tomo XXXVII, Sesión del 9 de agosto de 1951.

⁴⁷ BHN, *Memorias*, 1953, p. 10.

de los particulares, sino de las firmas o sociedades que proponían los planes.

Si bien el Banco no estaba a cargo de las obras, intervenía en la definición de los planos, materiales y en el control de los costos. Pero, además, el BHN delimitaba las características técnicas y arquitectónicas de las construcciones. Ello se debía menos a decisiones urbanísticas que a la búsqueda de garantizar la culminación de las obras y el valor de las propiedades hipotecadas. Aunque ello respondía a que las viviendas terminadas constituían la garantía de los créditos, también permitió al BHN mantener su intervención en las definiciones urbanísticas incluso cuando su actividad se había replegado hacia los aspectos crediticios. Por otro lado, y como corolario de las tendencias de largo plazo, estos créditos se concentraron fuera del ámbito de Capital Federal debido principalmente al valor de los terrenos. Así, si bien los planes Eva Perón impulsaron la expansión hacia los suburbios del chalet californiano, habitualmente identificado como “chalecito peronista”, ello no respondió solo a consideraciones urbanísticas ni o la búsqueda por consolidar la vivienda unifamiliar, impulsada por los sectores católicos y conservadores, en detrimento de los complejos de edificios asociados a la socialización de la vida de los obreros (Ballent, 2005; Aboy, 2005). La apuesta por la autoconstrucción y la gestión privada para reducir costos jugó también un rol preponderante, pues las obras a cargo de estos actores eran de menor envergadura.

La aplicación de planes Eva Perón, al mismo tiempo, intensificó las discusiones en torno a los costos y precios de venta de las edificaciones desarrolladas por actores privados, pero financiadas por el Banco. Así, beneficiadas las empresas por un crédito abundante y barato, se presentaron tensiones en torno a los márgenes de rentabilidad. En este plano, el abandono de la construcción directa estaba motivada por la necesidad de estabilizar el gasto y de eficientizar las obras delegando los trabajos en empresas con mayor experiencia. El problema era que, si la rentabilidad

requerida por el sector empresario hacía subir los precios de las casas nuevamente, el programa general del Banco entraría en tensión en la medida en que se trataba de financiar el acceso a la vivienda a los trabajadores a través de créditos subsidiados. Así, al interior del BHN se plantearon debates sobre la relación entre ganancia e inversión y el papel de la banca pública como sustituto de las inversiones privadas.

Las perspectivas favorables a reducir el margen de ganancia de los empresarios sostenían que las inversiones corrían por cuenta del Banco, mientras que los empresarios arriesgaban poco capital⁴⁸. Las ideas proclives a otorgar mayores márgenes de autonomía sostenían, en cambio, que ejercer un férreo control sobre los beneficios desalentaba al sector privado. La cuestión central para la primera posición era que el grueso de las inversiones eran aportadas por el BHN, lo que, a su juicio, le daba derecho a influir en los valores de venta⁴⁹.

Uno de los acuerdos que condensaba buena parte de estas tensiones fueron las negociaciones que se entablaron para la aplicación de los planes Eva Perón en Ciudad Jardín Lomas del Palomar, una urbanización localizada en el Partido de Tres de Febrero. La empresa a cargo de las obras, una exsociedad de CR denominada F.I.N.C.A., había adquirido nuevos terrenos en 1951 y necesitaba financiamiento para iniciar los trabajos. El diálogo estuvo caracterizado por recurrentes tensiones porque la propuesta de construcción de la empresa implicaba inversiones en infraestructura para las cuales no se contemplaba financiamiento público. En tal sentido, la política del BHN surgida con el SPQ se orientó preferentemente al desarrollo de viviendas dentro del tejido urbano existente. Para ejecutar los nuevos planes F.I.N.C.A., ofreció al BHN la opción de que los clientes recibieran

⁴⁸ BHN, *Actas del Directorio*, Tomo LIII, Sesión del 22 de agosto de 1952, Folios 103-105.

⁴⁹ BHN, *Actas del Directorio*, Tomo LIV, Sesión del 14 de octubre de 1952.

financiamiento complementario de la empresa. Para ello, solicitaba retener una parte de la deuda en segunda hipoteca. El BHN aceptó la oferta reservándose el derecho de autorizar individualmente cada una de las operaciones. En noviembre de 1952, la empresa había vendido 260 casas, pero en diciembre el BHN rechazó los precios establecidos y la empresa resolvió suspender los contratos y devolver el dinero a los clientes. Luego de intensas negociaciones, el Banco autorizó los precios de venta originales y la firma finalmente escrituró los terrenos. Las negociaciones implicaron discusiones en torno al valor de los terrenos, los costos de la construcción y las proyecciones de la marcha de la inflación⁵⁰. Así, mientras que desde la perspectiva de la empresa se señalaban las dificultades provocadas para la racionalización de las proyecciones, desde la perspectiva del Banco este tipo de intervenciones estaba dirigida a “la población laboriosa del país”⁵¹.

Por otro lado, al igual que en etapas anteriores, durante el SPQ las definiciones de los objetivos económicos y sociales del gobierno determinaron la asignación de los recursos del Banco. Nuevamente, las relaciones con el sector empresarial permiten graficar esta dinámica. A finales de 1954, ATANOR Compañía Mixta para la Industria Química solicitó el refuerzo de un crédito, que a la postre resultó insuficiente, para construir 25 casas para sus trabajadores. Entonces, aun cuando las oficinas técnicas estimaban que los recursos ordinarios eran suficientes y existían problemas en la gestión de las obras, la comisión encargada de evaluar el caso recomendaba conceder el crédito porque los fines que la firma perseguía en este caso no se hallaban “inspirados en la obtención de beneficios de orden económico”, sino que, por el contrario, eran “guiados por un sentimiento

⁵⁰ La información sobre la empresa fue extraída de las memorias de Eric Zeyen, presidente de F.I.N.C.A. Zeyen (1956).

⁵¹ BHN, *Memorias*, 1954, p. 12.

de estricta justicia social”⁵². En rigor, este acuerdo respondía a un régimen especial de créditos para empresas industriales que desarrollaran actividades de “interés nacional”. Diversas empresas se acogieron a este tipo de créditos. Por ejemplo, Acindar, Industria Argentina de Aceros S.A., que acordó créditos para construir unas 400 viviendas⁵³. Como se ha señalado, en esta etapa también se abrieron líneas para sindicatos y cooperativas. Así, en 1954 una comisión de vivienda de los empleados de la Compañía General Fabril Financiera Talleres Gráficos, patrocinada por la Federación Gráfica Argentina, obtuvo créditos para construir 312 casas para los obreros de la firma⁵⁴.

Finalmente, en 1954 el BHN estableció nuevas bases para los créditos. Los plazos de los préstamos de fomento para la casa propia se extendieron hasta 50 años, los destinados a locación, hasta 30 años, y el financiamiento para la construcción de barrios por cooperativas, sindicatos y empresas, hasta 5 años de plazo sin amortización. Entonces, las memorias de la institución declaraban en un tono triunfalista:

El análisis de las realizaciones del año 1954 advierte no solamente la intensidad y eficacia de esa labor, sino también el acierto que primó al orientar las actividades de la Institución a la función específica que desempeña [...] el único órgano oficial del Estado para otorgar créditos con garantía real. Ha sido precisamente esa orientación, la de alentar vigorosamente una auténtica política crediticia para promover a impulsar la edificación de la vivienda popular, la que ha conducido al cumplimiento de una obra gubernativa de trascendencia, que se perfecciona y supera constantemente,

⁵² BHN, *Actas del Directorio*, Expediente Número 054/07.

⁵³ BHN, *Actas del Directorio*, Tomo LXIX, Sesión del 19 de marzo de 1953, Folios 33-34. En cuanto a ATANOR, ver BHN, *Actas de Directorio*, Tomo C, Sesión del 5 de Abril de 1955, Folios 36-37.

⁵⁴ BHN, *Actas del Directorio*, 29 de junio de 1954.

respondiendo de esta manera a una dinámica de la acción, que constituye la filosofía de la doctrina justicialista.⁵⁵

Con relación al volumen de los créditos, a partir de 1952 se aumentaron la cantidad de acuerdos, y se alcanzó un nuevo pico en 1954⁵⁶. Una vez más, pero con mayor intensidad que en las etapas anteriores, el Interior y Buenos Aires recibieron una mayor cantidad de créditos que la Ciudad de Buenos Aires. A la vez, en términos relativos, en esta etapa se dieron las mayores distancias entre jurisdicciones, destacándose los créditos enfocados en el interior del país. En este punto, vale resaltar que la caída de los permisos de edificación en la Ciudad fue más notable y se sostuvo durante años posteriores. En ese sentido, una explicación posible de la tendencia de los créditos del Banco es que, junto con los precios relativos de los terrenos, los límites físicos de la ciudad habrían condicionado las posibilidades de expansión de la construcción en esta jurisdicción. Lo que interesa destacar, en todo caso, es que en esta etapa la recuperación de los créditos del BHN coincidió con la dinámica de la construcción, pues, aunque entre 1953 y 1955 hubo una baja respecto de la etapa 1949-1952, la cantidad de nuevas edificaciones se mantuvo por encima del período 1946-1949, según se puede observar en el gráfico 1.

Una mirada de conjunto permite identificar los siguientes guarismos. Entre 1946 y 1955, el Banco otorgó 302 938 préstamos para la casa propia, de los cuales un 59 % se realizaron a partir de 1952, cuando se orientaron a fomentar hogares para obreros, de menor superficie y bajo costo. Las cifras, si bien relevantes, posibilitaron una respuesta parcial a un déficit habitacional estimado, para comienzos de la gestión, en 650 000 viviendas. Para el segundo gobierno peronista, los avances logrados en la planificación y una visión global de las interacciones

⁵⁵ BHN, *Memorias*, 1954.

⁵⁶ Ver cuadro 1.

económicas entre sectores productivos posibilitaron realizar propuestas más factibles⁵⁷. Así, de las 300 000 casas previstas para la nueva etapa, se habían financiado 179 779 cuando faltaban dos años para la finalización del SPQ. Por su parte, tanto en esta etapa a través de los Planes Eva Perón como en la anteriores, el BHN atravesó una reorientación geográfica de los créditos hacia el interior del país y el Gran Buenos Aires que se dio en paralelo a la consolidación de los créditos para construcción.

Si bien la orientación del BHN contribuyó a que la construcción alcanzara picos históricos, no logró independizar su evolución del ciclo económico. De hecho, es posible sostener que la eliminación de las cédulas hipotecarias y la política de redescuentos, aunque permitieron financiar los programas habitacionales con cierta discrecionalidad, al mismo tiempo ataron la capacidad del sistema financiero en general y del BHN en particular a la política monetaria del gobierno. En esa línea, la construcción acentuó su dependencia del ciclo económico. Desde esta perspectiva, los guarismos indican que durante el período bajo estudio las tendencias del sector tuvieron un comportamiento similar al de la primera mitad del siglo XX. En efecto, los datos permiten verificar caídas durante la Primera Guerra Mundial, en la primera mitad de la década de 1930 y también en la SGM. Los ciclos expansivos, por su parte, se registraron en la primera década del siglo XX, al comienzo y al final de la década de 1920 y durante la gestión peronista. Pero aquí, nuevamente, la expansión acompañó al ciclo, pues se registró en dos etapas: 1946-1949 y 1952-1955.

Al mismo tiempo, es necesario destacar que durante el peronismo la edificación alcanzó sus picos históricos. En ese sentido, si bien la evolución del sector acompañó el

⁵⁷ A partir de 1952, las políticas estabilizadoras lograron ordenar la economía y las tasas de crecimiento se tornaron positivas. Tal fue el caso del PBI de la construcción, cuyo crecimiento fue negativo, con un -3 % entre 1948 y 1952, para representar un 8 % de él entre 1952 y 1955. Ver Cortes Conde (2005).

ciclo, al igual que en otras etapas, la intensidad del proceso permite establecer marcadas diferencias. Por otro lado, en relación con los objetivos planteados en 1946, el Banco efectivamente concentró sus créditos en la construcción y la vivienda en propiedad. Según los Censos Nacionales de Vivienda, el porcentaje de casas ocupadas por sus propietarios en el país pasó de 37,3 % en 1947 a 57,5 % en 1960. Por su parte, si se considera que en 1970 la proporción se mantuvo estancada, es posible identificar la intensidad del cambio registrado. En una línea similar, también, el número de personas por cuarto habitable en viviendas particulares pasó de 1,82 en 1947 a 1,40 en 1960.

Conclusiones

Durante las primeras décadas del siglo XX el financiamiento de viviendas se planteaba como una cuestión que debía resolverse sin una significativa participación del sector público, porque la actividad del Estado tendió a reforzar los mecanismos de mercado. Progresivamente, y especialmente durante la década del treinta, el acelerado proceso de concentración demográfica fue generando condiciones favorables para una mayor intervención de los diferentes gobiernos. Por su parte, el proceso de industrialización también operó en forma favorable para la aplicación de políticas más activas dado que no solo requería de la localización de la mano de obra, sino que, además, se veía estimulada por los efectos multiplicadores de la industria de la construcción.

Durante el peronismo, los recursos invertidos superaron con creces los invertidos hasta entonces, mientras que la política habitacional se asoció tanto a los objetivos económicos como a preceptos distributivos. A la vez, el Estado se convirtió en el actor protagónico del sistema financiero, proceso que explica la centralidad

que adquirió el BHN en el mercado de crédito para viviendas a partir de la reforma financiera aplicada por el peronismo. Con la reestructuración del sistema bancario en 1946, cambió el régimen de las operaciones hipotecarias y, a partir de entonces, el BCRA se ocupó de suministrar al BHN dinero en efectivo con garantía de las hipotecas constituidas. Ello, por un lado, permitió realizar un amplio programa de financiamiento sin relación con la evolución de los ahorros, pero, a la vez, quitó capacidad al sistema para captar recursos por fuera de las transferencias del BCRA.

Inicialmente, esta política incluía y partía de cierta desconfianza de la capacidad del mercado privado. Pero, además, la solución habitacional encarada por el BHN apostó por la vivienda en propiedad, lo que implicaba concentrar los esfuerzos en tomadores que no necesariamente contaban con ahorros. Esta decisión derivaba de los objetivos sociales que se había trazado el gobierno, así como de la misión que se le asignaba al BHN que consistía en solucionar definitivamente el déficit habitacional, pero enfocándose en la vivienda popular. En este punto, es posible considerar que el peronismo buscó dar respuesta a un problema que desde algún tiempo atrás concitaba el interés de diferentes actores que consideraban que la solución requería un aporte decisivo del sector público. Llegados a este punto, lo que interesa destacar es que el peronismo no convirtió al BHN en un banco de viviendas. Por el contrario, su verdadera ruptura fue transformarlo en el organismo rector del mercado y orientar sus recursos, con marcados límites, hacia la conversión de los asalariados en propietarios.

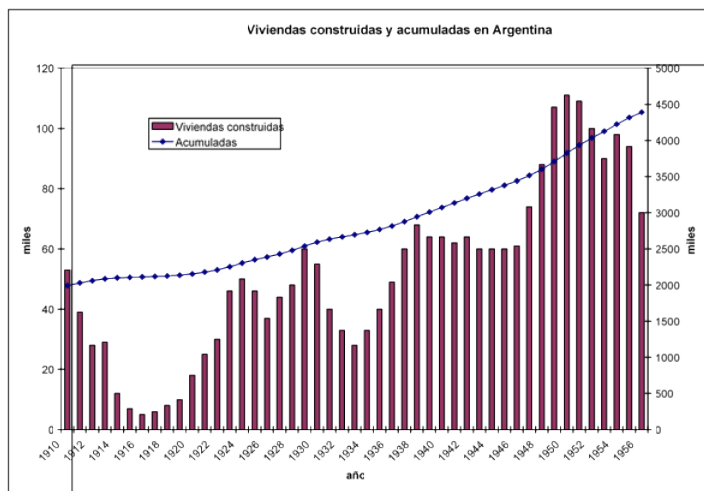
Por otro lado, el estudio del BHN permitió identificar diferentes etapas vinculadas con los ciclos de la economía argentina. En ese contexto, a diferencia de lo proyectado inicialmente por el gobierno, durante el SPQ, cuando predominó cierta apertura hacia el capital

privado y retiro de la construcción directa por parte del BHN, se materializaron los mayores logros. A partir del golpe militar de 1955, se produjo una revisión de las políticas aplicadas por el peronismo. Para el BHN ello representó una nueva reforma de su carta orgánica y la reintroducción del sistema de cédulas en 1957 que habrían de significar el fin de una etapa.

La experiencia analizada posibilita identificar las limitaciones de la estrategia financiera centrada en los recursos públicos, como también las dificultades generadas por regulaciones que condicionaron el desempeño del sector privado. Si bien la política implementada por el peronismo constituyó un avance significativo al posibilitar el acceso a la vivienda a miles de hogares, no logró desarrollar instrumentos que hicieran sustentable el crédito hipotecario en el largo plazo. Los problemas que se presentaron durante el peronismo no deben obturar, sin embargo, que sus programas lograron no solo aumentar la proporción de propietarios, sino también hacer descender el déficit habitacional.

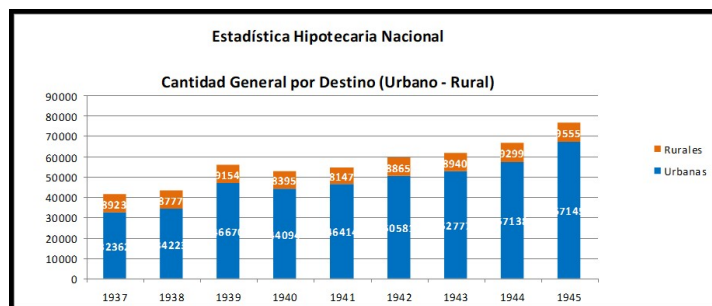
Anexo gráficos y cuadros

Gráfico 1



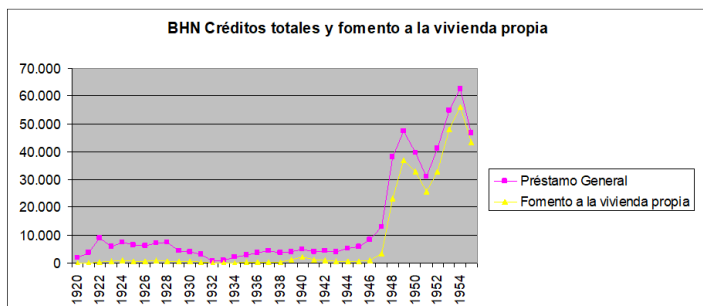
Fuente: Gómez y Cuesta (2019).

Gráfico 2



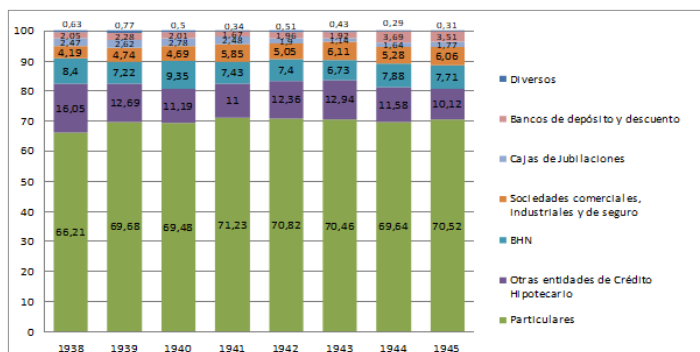
Fuente: elaboración propia sobre la base de CHN, 1936-1945.

Gráfico 3. Número de créditos totales y para vivienda propia otorgados por el Banco Hipotecario Nacional (1920-1955)



Fuente: elaboración propia sobre la base de BHN, *Memorias*, 1920-1955.

Gráfico 4. Estadística Hipotecaria Nacional 1936-1945 por acreedores



Fuente: elaboración propia sobre la base de CHN, 1936-1945.

**Cuadro 1. Préstamos escriturados por el BHN entre 1946-1955
en miles de m\$n**

Año	Número	Importe
1946	8.275	177.321,1
1947	13.134	347.876,4
1948	38.224	1.097.509
1949	47.379	1.677.107,5
1950	39.506	1.438.164,3
1951	31.076	1.127.413,5
1952	41.040	1.989.011,4
1953	54.733	2.888.224,4
1954	62.590	4.382.339,6
1955	46.758	3.942.855,9

Fuente: elaboración propia sobre la base de BHN, *Memorias*, 1946/1955.

Cuadro 2. Préstamos escriturados por el BHN 1946-1955 en miles de m\$n

Años	Para construcción		Para compra y cancelar deudas		Rurales		Total	
	Número	Importe	Número	Importe	Número	Importe	Número	Importe
1946	S/D							
1947	2.917	125.383,5	9.512	196.434,7	705	26.008,2	13.134	347.876,4
1948	15.941	554.676,2	21.518	503.407,6	765	39.506,2	38.224	1.097.590
1949	33.113	1.257.138,1	13.735	391.114,4	531	28.855	47.379	1.677.107,5
1950	32.388	1.200.359,2	6.997	233.110,6	121	4.694,5	39.506	1.438.164,3
1951	25.853	1.029.155	5.163	156.831,2	60	1.427,3	31.076	1.187.413,5
1952	34.071	1.755.332,2	6.936	230.992,9	33	2.686,3	41.040	1.989.011,4
1953	47.979	2.607.200,7	6.683	275.849,2	71	5.174,5	54.733	2.888.224,4
1954	s/d							
1955								

Fuente: elaboración propia sobre la base de Banco Hipotecario Nacional, *Memorias*, 1946/1955.

Referencias bibliográficas

- Aboy, Rosa, 2005. *Viviendas para el pueblo. Espacio urbano y sociabilidad en el barrio Los Perales, 1946-1955*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Adelman, Jeremy, 1990. "Agricultural Credit in the Province of Buenos Aires, Argentina (1890-1914)". *Journal of Latin American Studies*, Vol. 22, n.º 1.
- Alemann, Roberto, 1970. *Curso de Política Económica Argentina*. Buenos Aires: Eudeba.
- Álvarez Prado, Abelardo, 1948. *Influencia del Banco Hipotecario Nacional en el desenvolvimiento económico de la República Argentina*. Buenos Aires: Banco Hipotecario Nacional.
- Armus, Diego y Hardoy, Jorge, 1990. "Conventillos, ranchos y casa propia en el mundo urbano del novecientos". En Diego Armus. *Mundo urbano y cultura popular. Estudios de Historia Social Argentina*. Buenos Aires: Sudamericana.
- Ballent, Anahí y Liernur, Jorge Francisco, 2014. *La casa y la multitud. Vivienda, política y cultura en la Argentina moderna*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Ballent, Anahí, 2005. *Las huellas de la política*. Buenos Aires: Universidad Nacional de Quilmes- Prometeo 3010.
- Banco Hipotecario Nacional, 1961. *75 Aniversario (1886-1961)*. Buenos Aires: Banco Hipotecario Nacional.
- Banco Hipotecario Nacional, 1986. *Balance de un siglo (1886-1986)*. Buenos Aires: Banco Hipotecario Nacional.
- Belini, Claudio, 2014. *Convenciendo al Capital. Peronismo, burocracia, empresarios y política industrial, 1943-1955*. Buenos Aires: Imago Mundi.
- Belini, Claudio, 2009. *La industria peronista 1946-1955: políticas públicas y cambio estructural*. Buenos Aires: Edhasa.
- Bunge, Alejandro, 1940. *Una Nueva Argentina*. Buenos Aires: Hyspamerica.

- Calcagno, María, 1958. *El problema de la vivienda: problema crediticio*. Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires.
- Clichevsky, Nora, 1973. *El mercado de tierras en el área de expansión de Buenos Aires y su incidencia sobre los sectores populares, 1943-1973*. Buenos Aires: CEUR.
- Cortés Conde, Roberto, 2005. *La economía política de la Argentina en el siglo XX*. Buenos Aires: Edhasa.
- Cortés Conde, Roberto, 2011. *La Cédula Hipotecaria Argentina, el Banco Hipotecario Nacional (1886-1946)*. Buenos Aires: Banco Hipotecario Nacional.
- Ferns, H.S., 1992. *Gran Bretaña y Argentina en el siglo XIX*. Buenos Aires: Ediciones del Solar.
- Ferrer, Aldo, 2012. *La economía argentina*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Fitte, Raúl, 1942. *Fomento de los préstamos para edificación y en especial para la vivienda económica*. Buenos Aires: Banco Hipotecario Nacional.
- Gaggero y Garro, 1996. *Del trabajo a la casa. La política de vivienda del gobierno peronista, 1946-1955*. Buenos Aires: Biblos.
- Gambini, Hugo, 1999. *Historia del Peronismo. El poder total*. Buenos Aires: Planeta.
- Gerchunoff, Pablo y Antúnez, Damián, 2002. "De la bonanza peronista a la crisis de desarrollo". En Juan Carlos Torre (comp.). *Nueva Historia Argentina. Los años peronistas (1943-1955)*. Buenos Aires: Editorial Sudamericana.
- Gerchunoff, Pablo y Llach, Lucas, 1998. *El Ciclo de la Ilusión y el Desencanto. Un siglo de políticas económicas argentinas*. Buenos Aires: Ariel.
- Girbal, Noemí, 2011. *Mitos, paradojas y realidades en la Argentina peronista*. Buenos Aires: Universidad Nacional de Quilmes, Bernal.
- Gómez, Juan Lucas, 2012. "Empresarios de la vivienda, el caso de F.I.N.C.A frente a las políticas del Banco Hipotecario Nacional entre 1936 y 1955". *Anuario Centro*

de *Estudios Económicos de la Empresa y el Desarrollo*, vol. 4, n.º 4.

- Gómez, Juan Lucas, 2013. "Las Actas de Directorio del Banco Hipotecario Nacional como fuente para reconstruir su historia". *Revista Electrónica de Fuentes y Archivos del Centro de Estudios Históricos "Prof. Carlos Segretti"*, Vol. 4.
- Gómez, Juan Lucas, 2014. "La unión hace la fuerza. Las Compañías de Crédito Recíproco y el financiamiento hipotecario a bajo interés en Argentina, 1935-1949". *Historia Económica e Historia de Empresas*, Vol. XVII, n.º 2.
- Gómez, Juan y Gilbert, Jorge, 2016. "De inquilino a propietario: el problema del crédito hipotecario en Argentina, 1936-1955". Editado por María Eugenia Romero Ibarra y Javier Moreno Lázaro. México: Universidad Nacional Autónoma de México, pp. 251-297.
- Gualindo Guarneros, Gustavo, 1962. *Las instituciones de ahorro y préstamo para la vivienda familiar*. México: Editorial Jus.
- Ióvine, José, 1947. *Sociedades de ahorro para la vivienda en la Argentina*. Buenos Aires, Universidad de Buenos Aires. Tesis doctoral. Universidad de Buenos Aires, Facultad de Ciencias Económicas.
- Jáuregui, Aníbal, 2005. "La planificación económica en el peronismo (1943-1955)". *Prohistoria*, n.º 9.
- Jerez, Marcelo, 2010. "El derecho a la vivienda. ¿Un derecho para todos? El proceso de adjudicación de viviendas de un barrio obrero en Jujuy durante el primer peronismo". En Segundo Congreso Red de Estudios del Peronismo (1943-1976), Universidad Nacional de Tres de Febrero, Buenos Aires.
- Korn, Francis y De la Torre, Lidia, 1985. "La vivienda en Buenos Aires, 1887-1914". *Desarrollo Económico*, Vol. 25, n.º 98, Ides, Buenos Aires.
- Lamas, Adolfo, 1950. *Ahorro y préstamo para la vivienda familiar*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

- Lanciotti, Norma, Lavih, Abraham, Brizuela, Florencia y Kofman, Marco, 2020. "Mercado inmobiliario en Rosario: ciclos económicos y políticas públicas: 1916-1966". *Anuario Centro Estudios Económicos de la Empresa y el Desarrollo*, n.º 13, año 12.
- Lanciotti, Norma, 2009. *De rentistas a empresarios. Inversión inmobiliaria y urbanización en la pampa argentina*. Santa Fe: Universidad Nacional del Litoral.
- Larrosa, Luis, 1947. *El problema de la vivienda y el Estado*. Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires.
- Lercari, Juan, 1945. *La vivienda obrera*. Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires.
- Liernur, Francisco, 2014. "El rol inicial del Estado. La Comisión Nacional de Casas Baratas". Ballent y Liernur. *La casa y la multitud. Vivienda, Política y Cultura en la Argentina Moderna*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Liernur, Jorge, 1984. "Buenos Aires: la estrategia de la casa autoconstruida". Barrán, Carlos (comp.). *Sectores populares y vida urbana*. Buenos Aires: CLACSO.
- Malgensini, Graciela y Álvarez, Norberto, 1983. *El Estado y la economía, 1930-1955*. Buenos Aires: CEAL.
- Martín, José, 1963. *El Ahorro y préstamo. Fuente generadora de viviendas*. Buenos Aires: Premier.
- Martín, José, 1943. *El Crédito Recíproco*. Buenos Aires: Premier.
- Oszlak, Oscar, 2017. *Merecer la Ciudad. Los pobres y el derecho al espacio urbano*. Buenos Aires: Eduntref.
- Palacio, Juan Manuel, 2004. *La Paz del Trigo. Cultura legal y sociedad local en el desarrollo agropecuario pampeano, 1890-1945*. Buenos Aires: Edhasa.
- Panaia, Marta, 1985. *Los trabajadores de la construcción*. Buenos Aires: Ides.
- Pérez, Enrique, 1945. *El Banco Hipotecario Nacional de 1933 a 1944*. Buenos Aires: Imprenta López.

- Perotti, Eduardo, 1943. *La vivienda familiar*. Buenos Aires: Construcciones Sudamericanas.
- Perotti, Eduardo, 1944. *Política de la Habitación. Sistemas y medios financieros para el Hogar Propio*. Buenos Aires: El Ateneo Editorial.
- Radovanovic, Elisa y Balmaceda, Carlos, 2011. *La habitación popular bonaerense*. Buenos Aires: CEDODAL.
- Regalsky, Andrés y Rougier, Marcelo (eds.), 2015. *Los Derroteros del Estado Empresario*. Buenos Aires: Eduntref.
- Regalsky, Andrés, 2011. "Empresas, Estado y mercado en el sector financiero: el Banco de la Nación Argentina, 1891-1930". *Anuario Centro de Estudios Económicos de la Empresa y el Desarrollo*, Vol. III, n.º 3.
- Rottin, Luciano, 1950. *El problema de la vivienda*. Buenos Aires: Cámara Argentina de la Construcción.
- Rougier, Marcelo (comp.), 2011. *La Banca de Desarrollo en América Latina. Luces y sombras de la industrialización de la región*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Rougier, Marcelo, 2001. *La política crediticia del Banco Industrial durante el primer peronismo (1944-1955)*. Buenos Aires, CEEED-FCE-UBA.
- Scobie, James, 1977. *Buenos Aires. Del Centro a los Barrios, 1870-1910*. Buenos Aires: Ediciones del Solar.
- Topalov, Christian, 1984. *Ganancias y rentas urbanas. Elementos teóricos*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- Topalov, Christian, 1979. *La Urbanización Capitalista*. México: Edicol.
- Torre, Juan Carlos y Pastoriza, Elisa, 2002. "La democratización del bienestar". En Torre, Juan Carlos (ed.). *Nueva Historia Argentina. Los años peronistas (1943-1955)*. Buenos Aires: Editorial Sudamericana.
- Tulchin, Joseph, 1978. "El crédito agrario en la Argentina, 1910-1926". *Desarrollo Económico*, Vol. 20, n.º 71.
- Vitelli, Guillermo, 1976. *Cambio tecnológico, estructura del mercado y ocupación en la industria de la construcción: el caso argentino*. Santiago de Chile: Naciones Unidas, Comisión Económica para América Latina.

Yujnovsky, Oscar, 1974. "Políticas de vivienda en la ciudad de Buenos Aires, 1880-1914". *Desarrollo Económico*, Vol. 14, n.º 54.

Yujnovsky, Oscar, 1984. *Claves políticas del problema habitacional argentino, 1955-1981*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.

Zeyen, Erich, 1956. *Memorias*. Mimeo.

Arturo Frondizi y la génesis de las políticas económicas desarrollistas

ANÍBAL JÁUREGUI¹

Enfrentó en las tribunas y en la banca a los gobiernos de turno, los fraudulentos del general Justo y sus herederos, y el despótico del general Perón que los sucedió. Enfrentó en el partido a la conducción de turno, la de Alvear [...]. Durante un cuarto de siglo Frondizi mantuvo fidelidad a esos atributos del radicalismo y de la oposición. A partir de 1956 [...] se alejó perceptiblemente de la militancia de toda su vida y se adscribió a una orientación y una conducción que culminaron en la jefatura compartida de una nueva organización política [...]

Babini, 1984, p. 11.

Estas palabras que destilan admiración y decepción por igual, escritas por quien fuera su estrecho colaborador partidario, encierran las claves interpretativas con las que Arturo Frondizi ha sido juzgado por contemporáneos, opinión pública y actores de la vida política argentina. Si nos detenemos en ellas, advertimos que su carrera tendría una encrucijada decisiva en 1956, con el cambio de postura ideológica y la aceptación de una supuesta jefatura compartida con Rogelio Frigerio. La idea de que “rompe” con su propia historia –es decir, la “traicionó”– se transformó

¹ Universidad de Buenos Aires. Facultad de Ciencias Económicas. Centro de Estudios Económicos de la Empresa y el Desarrollo/Instituto Interdisciplinario de Economía Política de Buenos Aires. Universidad de Buenos Aires. Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (UBA-CONICET), Argentina.

a partir de mayo de 1958 en tónica para juzgar la carrera política de quien había alcanzado un lugar central en la escena pública desde su aparición a mediados de la década de 1940².

Las controversias en torno a los eventos del período 1958-1962 trascienden la mera significación historiográfica; se conectan con un problema mayor: el desarrollo del capitalismo en la Argentina de la posguerra y las asignaturas que dejó para los futuros sucesivos. El político radical estatizante y “progresista” pasó a ser con los años el jefe del Estado empeñado en conseguir la modernización del capitalismo argentino. ¿Cuánta ruptura supuso esta nueva orientación con relación a las concepciones políticas implícitas en los discursos del pasado? ¿No fue acaso una (sobre)adaptación a las singulares condiciones económicas y políticas de finales de la década de 1950? ¿No era inevitable la transformación del capitalismo a las condiciones del ascenso mundial de posguerra? ¿Cuánto nacionalismo económico admitía esa realidad? ¿No habría que considerar las dificultades de compatibilizar la sustitución compleja con la caída de precios de las exportaciones primarias? ¿Se podría afianzar el rol del Estado como productor de bienes y servicios con cuentas públicas en rojo? ¿Qué convicciones no explícitas de la tradición política nacional afloraron en esas condiciones? Todas preguntas que se asocian a una agenda de investigación sobre el problema del desarrollismo argentino, en la que intentaremos avanzar aquí.

La presidencia iniciada en 1958 ha tenido una gran diversidad de lecturas, muchas de ellas contradictorias entre sí. Por citar algunas, tomemos, por ejemplo, a Rouquié, quien señalaba sus incongruencias: “Anticapitalista y antiimperialista aún en 1956, Frondizi se convirtió a la

² El grupo frigerista contribuyó a esta misma versión suponiendo una conducción bifronte. Por ejemplo, Prieto (1975) describe la relación de Frigerio y Perón, especialmente la firma del Pacto de 1958, como una iniciativa exclusiva de Frigerio.

libre empresa [...]. Antiperonista no hacía mucho, fue electo con los votos peronistas. [...]. La fama de maquiavelismo y duplicidad de Frondizi [...] comenzó antes de que asumiera la presidencia” (Rouquié, 1982, p. 151). Szusterman (1998), en una línea similar, ha marcado las contradicciones entre discurso y acción y las consecuencias negativas que estas tuvieron sobre la opinión pública. Spinelli (2000) entiende que la propuesta frondizista consistía en superar la disyuntiva entre peronismo y antiperonismo recurriendo al endeudamiento externo. Altamirano (1998b), por su parte, dibuja el perfil de un político dominado por un juego de fuerzas contradictorias del que intenta salir apelando a un audaz programa de reformas económicas que sería capaz de responder a las demandas centrales de la sociedad argentina.

Retomando en parte estas interpretaciones, consideramos la etapa presidencial de Frondizi como la tentativa de aunar su proyecto político de recreación del movimiento nacional con la modernización capitalista en el contexto de la semidemocracia inaugurada por la “Revolución Libertadora”. Desde la perspectiva de Frondizi, el abandono de los rasgos estatistas, e incluso anticapitalistas, que había contenido el peronismo era consistente con la alianza de clases que debería dar soporte al programa de desarrollo. Su éxito era la condición de subsistencia de la nación, resolviendo “de una vez” el retraso económico argentino. La dramatización del problema económico y social argentino no era solo una puesta en escena de un proyecto refundacional; respondía además a una Guerra Fría que incluía la rivalidad global de modelos de desarrollo.

La operación interpretativa que explica el rumbo de la experiencia desarrollista solo por la influencia oficiosa de Frigerio (Verseci, 1999) minimiza la importancia de Frondizi como el autor de sus propios actos y pierde de vista la continuidad entre la evolución política anterior y posterior al 1.º de mayo de 1958. Desde nuestra perspectiva, no puede dudarse que fueron las ideas de Frondizi que habían

ido cambiando a lo largo de su experiencia política las que decidieron el curso gubernamental más allá de que Frigerio fuera efectivamente un interlocutor privilegiado. El *corpus* de la doctrina desarrollista, que entre otros aspectos admitía las dictaduras militares, fue formulado con posterioridad a 1962 tomando como referencia esencial la experiencia del período, donde se contaba la Declaración de Chascomús de 1960 (Szusterman, 1998, p. 115). No fue solo la influencia de Frigerio sobre Frondizi (como sostenían opositores, militares y civiles, y los propios integrantes de la UCR, como el mencionado Babini) lo que determinó la adopción de una línea de gobierno a partir del 1.º de mayo de 1958. Las principales directrices de la gestión de gobierno iniciada en 1958 deben comprenderse dentro de las tradiciones políticas nacionales en las que se combinaban presidencialismo, personalismo y movimientismo, de las que Frondizi se consideraba parte. Ello implicaba la reformulación del radicalismo como partido nacional moderno que, con un nuevo liderazgo, construyera la sociedad posperonista. Trataba de superar la antinomia peronismo-antiperonismo con su reemplazo por otra que planteara los desafíos del país en términos de desarrollo-subdesarrollo.

Para estudiar este problema, en este capítulo queremos analizar la evolución de los posicionamientos de Arturo Frondizi –desde sus comienzos hasta la gestión presidencial– para correlacionarlos con las políticas adoptadas por su gobierno. En otras palabras, buscamos analizar los componentes cifrados en su trayectoria que entroncan con el rumbo definitivo de su presidencia.

Subiendo la ladera hacia la cima radical

Una breve reseña nos permitirá auscultar las directrices de su ascenso a la consideración pública. Sus comienzos fueron los de toda una generación de políticos argentinos.

Hijo de inmigrantes italianos, inició su carrera política al concluir la carrera de Abogacía en la Universidad de Buenos Aires. La Unión Cívica Radical, a la que se sumó en ese entonces, intentaba mantenerse en pie tras soportar varias adversidades que no le hicieron perder su condición de partido mayoritario: el golpe de septiembre de 1930, la anulación de las elecciones a gobernador de 1931, la muerte de Yrigoyen, la proscripción electoral de 1932, los alzamientos militares de Pomar y Cattáneo. La conducción partidaria dominada por Alvear optó por la abstención electoral, sin cortar completamente los canales de negociación con el gobierno de Justo, su exministro de Guerra. En 1935 retornó a la concurrencia electoral, aunque su participación fue neutralizada por el fraude. Con todo, la vuelta al llano de la política le otorgó a la vida partidaria una intensidad inusitada, incrementada por la muerte de Yrigoyen y por la conducción horizontal del alvearismo.

El joven Frondizi formó decididamente en las filas del yrigoyenismo, en oposición a la conducción partidaria, de la que se diferenciaba tanto por las formas como por los contenidos ideológicos. El golpe de junio de 1943 –al que agrupamientos radicales críticos del alvearismo apoyaron– transformó el entorno político, al sacar del gobierno a los históricos enemigos del radicalismo, los conservadores, y poner en su lugar a un grupo de militares inspirados en el nacionalismo católico. El nuevo gobierno volvía a colocar el radicalismo ante el desafío de definir su identidad, y en ese contexto afloró lo que empieza a llamarse el Movimiento de Intransigencia, una designación que buscaba remarcar su oposición a los acuerdos políticos y a las negociaciones.

Cuando el coronel Perón comenzó su ascenso, Frondizi, junto a Moisés Lebensohn, Ricardo Balbín, Crisólogo Larralde y Oscar Alende, le dio forma al Movimiento de Intransigencia Radical, que en abril de 1945 hizo conocer la Declaración de Avellaneda (redactada por Frondizi), en la que adhería abiertamente al nacionalismo económico y al intervencionismo económico y social del Estado, sumados

a la ya tradicional fidelidad a la democracia republicana que estaba en la genética del radicalismo.

El programa de la intransigencia radical profundizaba el carácter emancipador del yrigoyenismo, una emancipación democrática por las vías paralelas del acceso de los productores a la tierra y de la nacionalización de las grandes empresas de servicios públicos. La convocatoria electoral que sobrevino al 17 de octubre de 1945 puso en estado de movilización al radicalismo. La lucha interna entre los alvearistas que impulsaron la Unión Democrática y sus opositores que resistieron este frente electoral se agudizó. Pronto se habría de advertir que, si para los unionistas el peronismo era rechazado por revolucionario, para los intransigentes lo sería por conservador. Estos últimos irían ganando peso al interior del partido, donde se afianzaba la convicción de la necesidad de la intervención estatal. La convención nacional de la Unión Cívica Radical de 1945 había aprobado en las bases de acción política, en su punto IV, la idea de control de la economía con base en un planeamiento fijado por los órganos representativos de la voluntad popular que colocase a la riqueza “al servicio del pueblo y no de grupos o minorías, [...] del desarrollo nacional y el bienestar social” (Babini, 1984, p. 167).

La actuación de Frondizi en el radicalismo de la Capital fue un trampolín para su presentación como candidato en las elecciones de 1946, promovido por un caudillo intransigente de la ciudad, Miguel Sabatino. Como diputado, se distinguió por la independencia de criterio, la profundidad con que abordaba los temas en discusión y su autonomía frente a la estructura del partido (Menotti, 1998). Su estilo personalista lo ubicaba en la línea principista del partido, en oposición tanto a los comités como al antiperonismo cerrado y abstencionista. Pero su accionar se inscribía dentro de las concepciones del MIR, que declaraba: “El radicalismo no es un partido más, ni siquiera propiamente un partido –entrecruzados con el mensaje antiimperialista, la reivindicación de un linaje federal, nacional

y popular, espiritualismo antipositivista [...] y el regeneracionismo cívico” (Altamirano, 1998b, p. 28). En paralelo, impulsó las actividades de estudios sociales a través del Colegio Libre de Estudios Superiores, dirigiendo la revista *Cursos y Conferencias* con una importante apertura a los estudios económicos (Belini, 2018, p. 277).

El papel del radicalismo durante la etapa peronista no puede entenderse sin considerar las distorsiones vividas por el sistema de partidos durante el peronismo, que agravaban aún más los males precedentes y que restaban legitimidad a la representación político-partidaria. La derrota en las elecciones de 1946, aunque había casi eliminado como opositores al resto de las formaciones políticas, desató una profunda crisis no solo reducida al conflicto entre el conservadurismo unionista y el nacionalismo intransigente. Se trataba de una competencia entre dirigentes que dirimían sus condiciones para dotar al partido de un estilo propio de conducción para enfrentar al peronismo. Los diputados radicales rivalizaban con los peronistas en la defensa de la función estatal de garante del desarrollo económico y social (García Sebastiani, 2006, pp. 203-210). Incluso, algunos radicales acusaban a Frondizi de querer peronizar al radicalismo.

Como hemos señalado, su figura se moldeó al amparo de un sello personalista y una oratoria potente que abordaba con solvencia los más diversos temas. Así había conseguido construir una imagen austera “de un hombre entregado a una causa ideal e investido de una misión a la que sacrifica todo” (Altamirano, 1998b, p. 32). Dicho prestigio explica que, en 1951, a solo cinco años de su elección como representante, integrara con Balbín la fórmula presidencial del partido que hizo frente a un peronismo cenital.

Su progresivo ascenso, fortalecido por su elección a la presidencia del Comité Nacional de la UCR, tras la inesperada muerte de Moisés Lebensohn en 1953, había enfrentado una fuerte resistencia por parte de sectores internos que recelaban de la independencia de Frondizi frente al

partido, su personalismo y su pasión por la discusión de ideas. Entre estas figuraba, como en toda la intransigencia radical, la cuestión de la industrialización compleja. Frondizi alentó abiertamente el Plan Siderúrgico de la Ley Savio, pero también la modernización de los servicios eléctricos de las grandes ciudades, la generación con el proyecto de Salto Grande, la nacionalización de la Unión Telefónica y, finalmente, el monopolio petrolero del Estado (tema que le daría mayor figuración pública).

Sus inquietudes económicas alcanzaron notoriedad con la publicación de un libro, que marcó una época y que consistía, en verdad, en una investigación inconclusa sobre la relación entre la vida política argentina y el llamado “oro negro”. *Petróleo y política*, publicado en 1954, impactó en una opinión pública poco acostumbrada a los debates políticos. El texto remarcaba y fundaba su concepción de la subordinación de lo político a lo económico. Si bien el determinismo económico podría conectarse con la influencia del marxismo, también encajaba con el lenguaje de la CEPAL y del nacionalismo popular (Altamirano, 1998a, p. 38). Sin embargo, no siempre se ha prestado suficiente atención a este texto como expresión del pensamiento frondizista, porque, como sostiene Babini (1984, p. 187), daba la sensación de que en esas circunstancias cualquier declaración política era “puras ilusiones irrealizables sin riesgos de prueba ni imperativos de factibilidad”. Con todo trasuntaba aquella mirada crítica acerca de un capitalismo mundial que se ha internacionalizado después de la Segunda Guerra Mundial y que ha perdido la fuerza propulsora del progreso tecnológico. Atendiendo a las consecuencias de estos procesos sobre la economía nacional, la industria quedó sometida a la dependencia externa, donde cada rama que enfrentaba en su crecimiento a uno de los grupos imperialistas debió procurar el apoyo de otro grupo de capital concentrado extranjero. Finalmente, *Petróleo y política* expresaba la vocación de Frondizi de participar del debate sobre el futuro económico de la Argentina al final del peronismo y que

este anticipó con el envío del proyecto de contrato para explotación del petróleo con la Standard Oil de California al Congreso Nacional en mayo de 1955³.

De esta lectura, pueden extraerse dos conclusiones contradictorias: por una parte, Frondizi insinuaba un anti-capitalismo larvado que reflejaba los recelos colectivos ante la economía de mercado; por la otra, implícitamente dejaba abierta la puerta a la colaboración con el capital extranjero—si algunas de las condiciones preexistentes se modificaban— para permitir su crecimiento sostenible (Frondizi, 1955, LV, LVI). Esta última interpretación se condice con la que expresan algunos allegados en cuanto a la existencia de un Frondizi privatista, defensor de la libre empresa.⁴

La repercusión de sus pronunciamientos se potenciaba por su condición de presidente del Comité Nacional de la UCR. En julio de 1955, dentro de la tentativa de Perón de recomponer la relación con los opositores tras los acontecimientos de junio, un discurso radial suyo puso fin al largo ostracismo de los no oficialistas en los medios. Allí cuestionó la falta de respeto de las instituciones republicanas del régimen peronista. Pero aprovechó para objetar las políticas de austeridad que impactaban negativamente sobre la economía popular, hablándole directamente al electorado oficialista desencantado con las medidas que el gobierno se había visto en la obligación de adoptar desde 1952.

³ Dicho proyecto generó la inmediata reacción negativa del Comité Nacional, que manifestó su oposición al proyecto oficialista, que posibilitaría que “los capitalistas extranjeros se transformaran en los dueños de la economía argentina” (Solberg, 1986, p. 247).

⁴ Para Menotti, Frondizi defendía las actividades productivas especialmente industriales para que pudieran disponer de una rentabilidad significativa a fin de que se volcaran a ella capitales que, de lo contrario, se hubieran inclinado por la especulación (Menotti, 1998, p. 18). De igual modo, Emilio Perina (1985), que había conocido a Frondizi durante una estancia en la cárcel durante la dictadura de 1943, rememoró que en sus conversaciones Frondizi ya durante la década de 1940 defendía la iniciativa privada.

La candidatura presidencial y el debate económico-político en la “Revolución Libertadora”

Ante el estallido del movimiento militar de septiembre de 1955, Frondizi condujo al partido a apoyar el golpe de Estado, sumándose a sus apoyos civiles (Babini, 1984, p. 138). Siendo el principal adversario del peronismo, adoptó una actitud cautelosa tanto ante el régimen de la llamada “Revolución Libertadora”, como ante el resto de los partidos políticos. Si continuaban vigentes las demandas democráticas e institucionales que habían sido banderas partidarias desde 1930, ¿contra quién dirigir ahora el discurso adversativo: contra el peronismo proscripto y fuera del juego o contra la dictadura militar antiperonista? Y ¿cómo resolver los dos problemas centrales de quién era el enemigo y cuál sería el candidato partidario? Ambas cuestiones estaban ligadas a la necesidad de encontrar un lugar dentro del conjunto del antiperonismo.

La primera pista sobre su futuro la daría Frondizi en noviembre de 1955. Allí volvió a la radio para pronunciar un mensaje dirigido a los trabajadores –aludiendo a los peronistas, a los que convertía en destinatarios principales de sus palabras– prometiendo ser garante de la libertad sindical y de sus intereses económicos. Manifestó su oposición a alcanzar aumentos de productividad apelando al mero efecto cuantitativo de la disminución del salario o el empleo. Los avances obtenidos por el peronismo en ese terreno debían acrecentarse con la participación política de los sindicatos; coincidía en esto con el efímero presidente, general Eduardo Lonardi. Anticipaba, además, que, si el radicalismo era llamado a ejercer la responsabilidad de gobernar, no haría un gobierno de partido, sino que convocaría a independientes e integrantes de otras fuerzas políticas (Frondizi, citado por Menotti y Olcese, 2006, p. 31)⁵.

⁵ En diciembre de 1955, Frondizi editó como texto independiente la introducción de *Petróleo y política*, con un sugestivo cambio de título. Ahora lo

Frondizi exigía al gobierno provisional –en manos, a partir de noviembre de 1955, del sector comandado por el general Pedro E. Aramburu– que se abstuviera de adoptar medidas de fondo; debía limitarse a fijar la fecha de los comicios, sin reformar la Constitución ni la ley electoral; disentía abiertamente en este aspecto con el unionismo que consideraba que el gobierno debía resolver los problemas de la herencia dejada por el peronismo en forma inmediata, antes de la convocatoria a elecciones.

El frondizismo naciente buscó machacar su identidad en la esfera de la política económica. Así, en las reuniones de la Junta Consultiva de la “Revolución Libertadora”, se advertía una división entre los representantes de los partidos Demócrata, Demócrata Progresista, Demócrata Cristiano y el unionismo, quienes proponían la liberación de los controles de precios y el congelamiento de alquileres, los subsidios y atando los aumentos salariales al aumento de la productividad, mientras que la intransigencia radical, el sabatinismo, el Partido Socialista y los consejeros católicos independientes propiciaban una intervención estatal para controlar la inflación y evitar la baja de los ingresos. Estos últimos formularon reparos al Plan Prebisch, especialmente a las propuestas de estímulo al sector agrario, a la política petrolera y del sector energético, al transporte y sistemas de comunicaciones, donde se pronunciaron por medidas de corte estatista y socializante y de celosa defensa de la “soberanía. En esencia sostenían la necesidad de que con variantes continuaran los aspectos centrales de la economía peronista” (Spinelli, 2000, p. 6).

No obstante estos pronunciamientos públicos, afiliados radicales se desempeñaban en diversos cargos oficiales con el acuerdo tácito del presidente del Comité Nacional.

denominó *La lucha antiimperialista. Etapa fundamental del proceso democrático en América Latina*. El cambio de título parece indicar un hincapié distinto y una mayor generalización, en la que las reivindicaciones económicas se ligan más directamente con las demandas de institucionalización.

Frondizi contaría con amigos en la Secretaría de Ejército y en los Ministerios del Interior y de Trabajo y mantendría contactos tanto con el ministro Eugenio Blanco como con Prebisch, con quienes discutió especialmente la reforma bancaria y el funcionamiento del Banco Industrial. Al mismo tiempo, según Babini (1984, p. 161), existían relaciones estrechas con el Ministerio de Trabajo.

Esta proximidad con el régimen militar se advierte en la correspondencia de Frondizi con el joven economista radical Aldo Ferrer, agregado comercial ante el Reino Unido. En efecto, en una carta privada, Ferrer analizaba el Plan Prebisch remarcando el peso negativo de la herencia dejada por el peronismo. Ferrer consideraba necesaria la devaluación a fin de recuperar la actividad exportadora e industrial, aunque debía atenuarse el impacto negativo sobre el consumo popular a través de subsidios. Acordaba en la eliminación de la emisión monetaria para financiar el gasto, pero sostenía la necesidad de continuar con los aumentos masivos de salarios. Se mostraba favorable a una cierta desregulación de la economía a través de las políticas fiscal, monetaria, cambiaria, crediticia, aduanera que barriera la maraña de controles que pesaban sobre la iniciativa privada. Estas posturas, que no estaban muy alejadas de la ortodoxia, se acompañaban con una defensa de una industrialización basada en siderurgia, química básica, papel y celulosa que estaba en el programa de largo plazo de la CEPAL. Un comentario manuscrito en el margen de la carta que podría ser del propio Frondizi afirmaba que estas medidas estructurales estaban postergadas por el gobierno militar. De igual modo, se advierte en otro agregado manuscrito una posición crítica respecto de la participación extranjera en la extracción de petróleo. El comentarista cuestionaba esta idea al afirmar que existía el riesgo de extranjerización del recurso. El informe Prebisch había sugerido la realización de convenios con contratistas privados y extranjeros para la construcción de oleoductos y gasoductos, ante lo que no hay objeción de Ferrer, aunque se debía ratificar la

posición del radicalismo por lograr el autoabastecimiento de petróleo manteniendo el monopolio exclusivo de YPF. Estos escarceos en el tema, si bien no eran definitivos, revelaban tanto la relativa proximidad con algunos destacados funcionarios gubernamentales, como un poco disimulado recelo hacia la propuesta y hacia la persona del secretario de la CEPAL. También mostraba a un Frondizi que se afirmaba en sus posturas de nacionalismo económico frente a las propuestas más renovadoras del joven Ferrer⁶. Si por una parte podría pensarse que todavía no se había hecho sentir todavía la influencia de Frigerio, al que recién conocía en esos días, también se puede percibir su intención de ir alejándose del gobierno militar, al cuestionar su política económica y social.

No sorprende entonces que Frondizi acentuara su acercamiento al peronismo. El 1.º de mayo de 1956, se dirigió a los trabajadores con un pronunciamiento explícito por la restauración de un sistema de representación obrera basada en una central única y un sindicato por rama, una evidente concesión al sistema sindical pre-1955. Hacia un agregado que no se compadecía con la tradición peronista: la independencia sindical de los partidos políticos y del Estado. Esta orientación se profundizó con los fusilamientos de junio de 1956. Si en un principio hizo una débil condena al gobierno –pero desaprobando simultáneamente la acción “subversiva” de los militares y activistas peronistas–, la represión del régimen al peronismo fue advertida como contradictoria con la identidad nacional y popular del radicalismo y con su prédica a favor de los trabajadores y lo obligó a colocarse en posición francamente anti-gubernamental.

La defensa de los trabajadores tenía su correlato productivo. En octubre de 1956, hizo la exposición más explícita de su concepción de política económica al dirigirse

⁶ Ferrer a Frondizi, Londres, 19 de enero de 1956, Archivo CEN-Frondizi, Sección Archivos Privados, Biblioteca Nacional.

radiofónicamente a la ciudadanía⁷. En primer lugar, presentaba los problemas que vivía el país como el fruto de la pervivencia del modelo agroexportador, en el que la industria se había abierto camino sin plan ni rumbo. Para afianzar la industrialización que comprendía a todos los sectores de la economía, debían armonizarse capital y trabajo, así como industria y campo, superando las incompatibilidades del pasado. Proponía mejorar la alicaída productividad laboral a través de un incremento tanto de la inversión en tecnología, como de la disciplina en la fábrica, modificando en parte aquello que afirmara en noviembre de 1955. El país se hallaba, de acuerdo al disertante, en la alternativa de la continuidad del crecimiento agropastoril o la industrialización. Esta disyuntiva, que provenía de la inserción de los países subdesarrollados con estructuras atrasadas y con baja tasa de inversión, le permitía a Frondizi colocarse en una perspectiva en la que los enemigos del desarrollo estaban identificados con las minorías conservadoras y en la que los aliados eran los sectores populares.

En la medida en que se acercaban las elecciones, Frondizi dejó de lado el antimperialismo para enfocarse en la importancia de la diversificación económica. Si bien la preocupación por la “cuestión nacional” se mantenía, había modificado el instrumento que permitiría la superación del atraso. La diversificación no era solo de sectores y ramas productivas, sino también de distribución regional de la creación de riqueza y asentamiento de la población. El *take off* industrial pondría en valor la riqueza natural de la Argentina. (Frondizi, 1957).

La Convención de la UCR reunida en Tucumán en noviembre de 1956 procedió a su nombramiento como

⁷ Su difusión posterior por parte de la revista *Qué!* contribuyó a atribuirle su autoría al grupo Frigerio (Babini, 1984, p. 189), pero que en verdad debería atribuirse a Frondizi (Babini sostiene que él fue el autor de la redacción de ese discurso en base a las sugerencias de su jefe).

candidato presidencial⁸. Curiosamente, adoptó la plataforma electoral de 1951. El enfrentamiento de ese momento –se justificó *ex post*– acontecía en torno a las candidaturas y no a las ideas o el programa de los candidatos. Aunque podría sospecharse en Frondizi una postura más cercana al peronismo, tampoco este tema estaba abiertamente expuesto. Su nombramiento como candidato provocó la posterior división del radicalismo entre la Unión Cívica Radical del Pueblo, que nucleaba a los intransigentes balbinistas, unionistas y sabattinistas y la Unión Cívica Radical Intransigente, en la que organizó la Intransigencia encolumnada detrás de Frondizi.

Con el traje definitivo de candidato presidencial, Frondizi reorientaría su discurso para compatibilizar dos lineamientos en tensión: el nacionalismo popular y la modernización de la economía. Aunque reflejaba un lenguaje conceptual de la época, poco tenía que ver el discurso de Frondizi con las ideas de CEPAL, enfrentado como estaba con Prebisch, pero tampoco con los economistas del desarrollo como Nurske o Rosenstein-Rodan.

La decisión del régimen militar de derogar la Constitución de 1949, restituir la de 1853 y al mismo tiempo reformarla a través de la convocatoria a una Asamblea Constituyente se convirtió en un desafío enorme para la novel candidatura presidencial ya que suponía una definición sobre su posición frente al gobierno y al peronismo. Frondizi centró su campaña en la lucha contra el voto en blanco, para lo cual apeló a todos sus argumentos posibles. El resultado fue negativo para la novel UCRI. La convención posterior del partido, reunida en agosto de 1957, fue una nueva decepción para Frondizi, esta vez en sus propias filas, ya que, contrariamente a sus deseos, la convención dio mandato al bloque de los diputados intransigentes, que

⁸ Debemos subrayar que Frondizi se oponía a la designación del candidato por el voto directo de los afiliados. Su oposición debía responder seguramente al deseo de no verse sometido a la red de punteros del radicalismo.

presidía Alende, de reclamar la disolución de la convención reformadora y el llamado inmediato a elecciones generales. En caso de votación desfavorable, debía retirarse. Babini (1984, p. 183) sostiene que Frondizi proponía la asistencia de los diputados para impedir que se aprobaran reformas iniciativas contrarias a sus puntos de vista.

De resultados de estos fracasos, Frondizi decidió encaminarse a la conquista del voto en blanco sin desairar a los votantes no peronistas, de origen radical, nacionalista o de izquierda. Poco después comenzó a pergeñarse el acuerdo con el exiliado (primero en Venezuela y luego en Santo Domingo) Perón para que emitiera la orden de votar por Frondizi. Más allá de que el negociador de dicho acuerdo fuera Frigerio, esta operación estaba en sintonía con todo el itinerario previo del candidato ucrista. Desde su época de opositor al régimen, cuando fue acusado de querer peronizar al radicalismo por los unionistas, incluyendo el discurso de julio de 1955, pasando por los mensajes de noviembre de 1955, mayo y octubre de 1956, sus palabras tenían por objeto la conquista del público peronista.

En la última aparición radial antes de las elecciones, en su “Mensaje para veinte millones de argentinos” reiteró el pedido de apoyo a los trabajadores bajo la promesa de su participación en la discusión de los problemas nacionales. A pesar de resaltar la importancia del retorno a las instituciones republicanas, le imprimió a su discurso un sesgo corporativo al sumar a la democracia política, una supuesta democracia económica, anticipando el reconocimiento a la teoría lasalleana de los “factores de poder”. Recordó en este mensaje que la plataforma de la convención nacional del radicalismo de 1945 solicitaba el “control de la economía” con base en “un planeamiento fijado por los órganos representativos de la voluntad popular” que colocara a la riqueza “al servicio del pueblo y no de grupos o minorías [...] del desarrollo nacional y el bienestar social” (Frondizi, 1958). De un lado, participación de los trabajadores y del empresario en la discusión de planes a través de representaciones

centrales únicas, pero, del otro, apoyo de la inversión privada, nacional y extranjera.

El discurso reflejaba las ideas de la época en su concepción desarrollista, en el sentido más amplio de expansión de industrias más complejas, de mayor nivel de concentración de capital y de tecnología, con la externalidad e indivisibilidad de la industria pesada⁹. La modernización adquiriría el estatus de programa nacional que debía ser consensuado y aceptado y que requería del auxilio del capital extranjero. En cierta medida, esta convocatoria era concebida como el único camino que aseguraba el crecimiento de la inversión a sabiendas de que la Argentina carecía de mercado de capitales; la acumulación con base en el aumento de la tasa de ganancia empresarial solo podía ser sostenido en una baja de salarios, algo en principio incompatible con la alianza de clases que se buscaba construir. Después de un largo período en que los industriales habían recibido protección y subsidios del Estado, no era realista pensar que un impulso industrializador, tal como lo concebía Frondizi, fuera llevado a cabo por los empresarios locales.

El discurso de campaña fue dejando entrever la transformación de sus posiciones tradicionales. La coyuntura de agravamiento de la restricción externa y de estancamiento relativo inclinó a Frondizi a otorgarle una mayor trascendencia a la iniciativa privada, aunque dentro de un discurso adversativo que tenía por contendientes a la “agroimportación” (entendido como un complejo solidario) y a los intereses tradicionales británicos. Este esquema presentaba a la dictadura de la “Revolución Libertadora” como la vuelta al modelo tradicional de especialización productiva y al Plan Prebisch como su versión económica, en línea con lo que había sostenido Arturo Jauretche en las páginas

⁹ Si bien Prebisch ya había esbozado una base importante de ese ideario, había fuertes diferencias con Frondizi y por supuesto con Frigerio en torno a la rapidez con que estos últimos consideraban que debía implementarse el programa de cambios.

de la revista *Qué!* En verdad, el gobierno de la Revolución Libertadora, más allá de las recomendaciones de su asesor estrella, había seguido el consejo del propio Frondizi y se había limitado a administrar la herencia peronista con algunas modificaciones importantes, desnacionalización de los depósitos, ingreso al Fondo Monetario Internacional y al Banco Mundial, multilateralismo, devaluación monetaria, pero no a modificar en esencia el modelo productivo. La postergación en la resolución de problemas sería una de las herencias que dificultarían su gestión.

En enero de 1958, se conoció la orden de Perón de votar por Frondizi, con la consiguiente sospecha de un acuerdo secreto. Para muchos miembros de la UCRI, este acuerdo era redundante ya que el votante peronista empezaba a ver con interés el apoyo a un candidato opositor al régimen militar. Sin embargo, es indudable que el pacto negociado por Frigerio contribuyó a incrementar de forma notable los votos hasta alcanzar los cuatro millones de sufragios, con lo cual se duplicó la *performance* de 1957. De esta manera, pudo conquistar el dominio absoluto de ambas cámaras del Parlamento Nacional y la totalidad de las provincias. Era un comienzo auspicioso, aunque sus bases de sustentación no eran sólidas¹⁰.

En este clima electoral y poselectoral, comenzaba a discutirse la apelación masiva al capital externo que aparecía en el programa electoral, aunque en forma marginal, como un instrumento consistente con la propuesta de industrialización acelerada. La cuestión ya estaba instalada en la agenda pública, emplazada por el propio Perón y mantenida latente por el régimen “libertador”. Las dos cuestiones, la

¹⁰ El acuerdo con Perón suele ser presentado como un resultado de la iniciativa de Frigerio. Rouquié (1975) considera que Frigerio fue el que aseguró los votos peronistas, mientras que Prieto (1975) lo interpretó como una operación de características militares de reconquista del poder por el pueblo ideada por Frigerio. Aunque este último y sus defensores remarcaran la importancia estratégica del acuerdo en la conquista del poder, no se podría haber llevado a cabo sin la expresa aprobación e iniciativa de Frondizi.

apelación al capital extranjero y el acuerdo secreto con el expresidente, figurarían entre los temas más controvertidos de su gestión futura. La conexión entre ambas cuestiones fue puesta de manifiesto en el artículo de Scalabrini Ortíz, escrito como carta abierta a Perón y publicada en *Qué!*, en donde señalaba su trascendencia sobre una supuesta amenaza a la soberanía: el triunfo del “frente nacional” no tenía bases sólidas, Frondizi debía decidir resolver los “pavorosos” problemas económicos y sociales “sin enfeudarse al capital extranjero”. Podría recurrir a dicho capital solo a condición de no generar los recelos del pueblo ya que, de lo contrario, perdería la confianza pública. “[...] si Frondizi aún en apariencia se presenta como un continuador de la política de enfeudamiento al extranjero eliminará su propia razón de ser y el pueblo de sentirá traicionado”, concluía el autor de *El hombre que está sólo y espera*¹¹ (la cursiva es mía).

Promesas y realidades de una presidencia malograda

Consideremos ahora la experiencia presidencial de 1958-1962. Indudablemente, el retorno a las instituciones constitucionales se hacía en una situación anómala que impedía que el nuevo mandatario tuviera la autonomía y capacidad de decisión adecuadas. El “mal electo” candidato estaría sometido al control de los Estados Mayores de las Fuerzas Armadas que entraban en la vigilia democrática. La coalición triunfante generaba suspicacia, no solo en los militares que recelaban de eventuales concesiones al peronismo, sino también de este último, que temía fundamentalmente que el proyecto de integración fuera en verdad uno de absorción en una nueva fuerza política bajo la guía del “Perón de la clase media”. La participación de Frigerio en la

¹¹ “Tres cartas que ponen la verdad de una actitud sobre la mesa”, *Qué!*, n.º 181, 13 de mayo de 1958, pp. 6-7.

negociación con Perón no atenuaba el clima de desconfianza y daría pie a las acusaciones de que el director de *Qué!* ejercía el poder detrás del trono.

El nuevo gobierno se conformó siguiendo un criterio de eficiencia y de subordinación directa que adoptó el nuevo mandatario. Ya Frondizi había anticipado en sus discursos de 1955 que, si alcanzaba el gobierno, no formaría un gobierno de partido. La UCRI sería el brazo electoral y parlamentario. El partido tuvo un lugar no despreciable en el gabinete, ya que contaba con cuatro de los siete ministros; además, la gran cantidad de cargos disponibles obligó a utilizar innumerables dirigentes ucristas para llenarlos. Sin embargo, muchas veces las decisiones de gobierno serían impulsadas por aquellos que respondían incondicionalmente al presidente en lo que fuera denominado “gobierno paralelo”. En esos cargos habían sido elegidos “técnicos”, que eran, en realidad, empresarios o antiguos dirigentes conservadores con vinculación directa con el jefe del Estado. Este diseño era justificado como un mecanismo de quiebre de la inercia burocrática para un programa de cambio, a la manera del New Deal de Roosevelt. En síntesis, los partidos políticos, mucho más los opositores, poca incidencia tendrían en el gobierno.

La configuración ideológica de la UCRI y su adhesión a las ideas tradicionales del radicalismo tuvieron relación directa con la ingeniería gubernamental. Para muestra de falta de sintonía entre Frondizi y su partido, tomemos una declaración de la Juventud de la UCRI, que en febrero de 1957 tenía por programa económico.

Planificación democrática de la economía y derogación inmediata del Plan Prebisch, nacionalización del Banco Central y de los depósitos bancarios; servicios públicos estatizados; nacionalización de los monopolios y de los ferrocarriles extranjeros e industria pesada y defensa de la DINIE (citado por Babini, 1983, p. 195).

El programa coincidía en esencia con la política económica tradicional peronista, a la que Frondizi aspiraba a modificar sustancialmente.

El nuevo gobierno en principio buscó llevar las promesas de campaña al plano de la realidad. Las primeras medidas se correspondían al acuerdo con Perón. Hizo aprobar por el Parlamento una amnistía amplia y general para todos los que habían sido perseguidos en el gobierno militar. Decretó un aumento salarial del 60 % con relación a los niveles de febrero de 1956 para todos los asalariados. En agosto se sancionó la Ley 14.455 de Asociaciones Profesionales, que normalizaba los sindicatos permitiendo la participación libre de sus afiliados.

El proyecto de modernización económica fue atendido innovando los instrumentos de política económica; adoptó no casualmente el lenguaje militar para enunciar sus medidas: “marchas forzadas” y “batallas”. El proyecto de transformación estructural debía, como lo hubiera querido Savio, comenzar por la siderurgia (Frondizi, 2012, p. 61), pero el gobierno se inclinó por el petróleo por la más rápida amortización de las inversiones y su impacto más directo en la balanza de pagos. La primera “batalla” del desarrollo sucedió en el terreno más sensible para la opinión pública¹², razón por la cual tuvo un costo en el alejamiento de importantes sectores de la coalición electoral triunfante en febrero¹³. La cuestión petrolera, además de su importancia real sobre la economía, simbolizaba como ninguna el nacionalismo económico; la concesión de contratos de prospección

¹² Si bien quería consolidar toda la industria pesada, había muchos más inversores disponibles para el petróleo que para la siderurgia.

¹³ Ejemplo de esta división fue el alejamiento de Raúl Scalabrini Ortiz y Arturo Jauretche de la redacción de la revista *Qué!*, en la que habían desempeñado un papel destacado como puentes hacia el electorado peronista. Preguntado Frigerio sobre las causas que habían llevado al divorcio con Scalabrini Ortiz y Jauretche, los calificó de populistas, en un sentido literal: creían que había que hacer lo que la gente pedía, una idea que, según Frigerio, no sabía reconocer la diferencia entre conciencia social inmediata y realidad económica (Díaz, 1977, p. 36).

y extracción, aunque manteniendo el monopolio de YPF, suponía una afrenta a esa tradición nacionalista. Sin embargo, no puede desconocerse que la inversión extranjera se presentaba como el instrumento más eficaz para alcanzar un equilibrio externo de corto plazo. Según el gobierno, se había respetado plenamente la soberanía nacional al no entregar ninguna porción del territorio, como había sucedido en el contrato suscripto por Perón con la Standard Oil de California¹⁴. Debía valorarse –argüía– que los contratos suponían una locación de servicios y no una concesión, figura jurídica que generaba una mayor permanencia de la empresa extranjera¹⁵.

La creciente inquietud política, los desequilibrios económicos preexistentes y la tentativa de resolverlos mediante políticas expansivas impulsaron con fuerza al alza de precios que agravaría el cuadro anterior. Esta situación derivó en el lanzamiento del Plan de Estabilización en diciembre de 1958¹⁶. De alguna forma, este evento terminó de definir el sesgo de la presidencia de Frondizi, a través de un programa que era al mismo tiempo uno de estabilización (en el que la expansión monetaria sería neutralizada por la inversión) y uno de crecimiento. Decía en su mensaje de apertura de las deliberaciones del Congreso de 1960: “No es por azar que el plan sea en verdad uno sólo ni que las medidas iniciales de expansión económica hayan precedido a la de estabilidad financiera” (Frondizi, 2012, p. 54). Esta

¹⁴ Según cuenta Cafiero, en una charla que diera mientras estaba preso en 1956 en el penal de Caseros, él reconoció la necesidad de la colaboración de las empresas extranjeras en la extracción de petróleo. Justificaba la participación de empresas privadas extranjeras en el hecho de que no había disponibles préstamos de los organismos internacionales para explotaciones directas (Cafiero, 1961, pp. 414-415).

¹⁵ Algunas empresas que fueron contratadas como Pan American y con entidades financieras ajenas al ramo como la banca Loeb eran especialmente irritativas para los nacionalistas que integraban la coalición triunfante.

¹⁶ Este acuerdo fue negociado con el Fondo, aunque fue diseñado por el equipo del ministro Emilio Donato del Carril y sus asesores Roberto Alemann y Julio González del Solar (García Heras, 2008, p. 65).

yuxtaposición de objetivos sería una característica que marcaría diferencias con la ortodoxia liberal de Álvaro Alsogaray, su ministro de Economía, y de Federico Pinedo, que intervendría en su gobierno en la Secretaría de Energía¹⁷. A pesar de esta colaboración que buscaba resolver problemas políticos internos, Frondizi seguía concibiendo las soluciones políticas en términos adversativos al liberalismo. Desde su punto de vista, la industrialización de un país subdesarrollado surgía de la voluntad colectiva expresada en el Estado y no por la libre decisión de los actores económicos. Pero esta posición doctrinaria no significaba propiciar un incremento de la intervención estatal en las empresas ni un aumento del gasto público¹⁸. La renuncia al dirigismo económico –reafirmado con la designación de Álvaro Alsogaray como ministro de Economía y Trabajo en junio de 1959– fue concebida por Frondizi como un aditamento a su plan de desarrollo, ejecutado por el Estado a través de una selección de objetivos e instrumentos estatales, sin caer en las decisiones racionales del mercado. La designación de aquel como responsable de la economía fue una indudable concesión a las Fuerzas Armadas y al Fondo Monetario. Por esta razón, una vez que el gobierno consideró estabilizada la situación, despidió al ministro.

La presencia de Alsogaray, conocido por su antiperonismo y su contacto con el Ejército, le otorgaría al Plan de Estabilización una señal de ruptura con el peronismo y obligaría a Frondizi a reconsiderar la conformación de

¹⁷ A fines de 1958, Pinedo redactó un documento para la Acción Coordinadora de Instituciones Empresariales Libres (ACIEL) en el que cuestionaba abiertamente la tentativa del gobierno de incentivar determinadas ramas de la actividad productiva en detrimento de otras. Para Pinedo, retomando los argumentos de F. Hayek, que el Estado seleccionara de acuerdo a sus propios objetivos políticos la distribución de beneficios fiscales, crediticios o cambiarios, especificando campos en los que la inversión extranjera era preferida a la nacional, en suma, la planificación del desarrollo, era incompatible con el orden jurídico argentino y con un sistema de libre empresa que el frondizismo decía defender.

¹⁸ “No vacilamos en materia económica”, *Clarín*, 13 de junio de 1958, p. 8.

las bases sociales en que se asentaba su gobierno. El apoyo de los trabajadores se fue perdiendo irremediablemente, algo que quedaría reflejado en episodios como la toma del Frigorífico Lisandro de la Torre en 1959 o la huelga ferroviaria de 1961. Cuando a partir de 1959 el movimiento sindical empezó a hostigar al gobierno con huelgas y atentados, la dirigencia sindical fue descalificada desde las esferas oficiales ya que estaría bloqueando el progreso colectivo y los objetivos nacionales (Laguado Duca, 2009, p. 123). El discurso oficialista adoptó un sesgo más anti-comunista y antiperonista, acusando a esas corrientes de terrorismo y desestabilización, una orientación acorde además con las relaciones privilegiadas que había establecido con el gobierno norteamericano.

Curiosamente, este programa se implementaba por un gobierno al que se acusaba de estar integrado por funcionarios de origen marxista. Existía en el *establishment* y en los medios de prensa la idea de que había muchos de esa formación ideológica que eran un obstáculo para poner en marcha un programa de modernización capitalista que el gobierno proclamaba¹⁹. En esta línea argumental, el diario *La Nación* editorializaba en junio de 1959:

[...] En pocos días hemos tenido varias exposiciones relacionadas con la difícil situación económica del país quizá la más grave de su historia, por la falta de voluntad de gran parte de la población que no se decide a contribuir con su esfuerzo a la obra recuperadora y por la acción perturbadora de muchos funcionarios de formación marxista²⁰.

¹⁹ "En pocos días hemos tenido varias exposiciones relacionadas con la difícil situación económica del país quizá la más grave de su historia, por la falta de voluntad de gran parte de la población que no se decide a contribuir con su esfuerzo a la obra recuperadora y por la acción perturbadora de muchos funcionarios de formación marxista. "Palabras oficiales sobre la situación económica", *La Nación*, 12 de junio de 1959, p. 6.

²⁰ "Palabras oficiales sobre la situación económica", *La Nación*, 12 de junio de 1959, p. 6.

La acusación se dirigía especialmente al grupo frigerista, aunque no únicamente; respondía más al clima de época que al peso de las ideas de izquierda en el equipo de gobierno, más allá de que muchos de sus integrantes provenían de esa escuela de pensamiento. La acusación, sin embargo, simbolizaba percepciones contradictorias. Si, por una parte, reflejaban los excesos de un anticomunismo en una sociedad donde la izquierda tenía escasa gravitación política, se sumaban otras reticentes frente a un capitalismo que aparecía cargado de connotaciones negativas.

Frondizi, un “hombre de ideas” según Altamirano, estaba lejos de atarse a ideologías como a estructuras partidarias. Las acusaciones de maquiavelismo, duplicidad y “gobierno paralelo” que sufrió se relacionaban directamente con el componente tecnocrático y decisionista de su gobierno que llevaba a cierta duplicidad en el manejo de su accionar. F. Luna, en un intento de justificación, explicaba que “desde la perspectiva de los objetivos nacionales, las maniobras inevitables quedaban superadas por la grandeza de los móviles que posibilitaban”²¹.

La integración del peronismo a la vida política, a pesar de ser considerado un objetivo prioritario, fue postergada al avance del programa de modernización. Era la consecuencia inevitable de una aceleración del crecimiento económico a través de la inversión empresarial. Disciplina laboral y contención de los aumentos salariales fueron instrumentos de afirmación de la iniciativa privada, tras una etapa peronista en la que la inversión había estado postergada

21 “Negociaciones y silencios, liquidaciones y retrocesos eran meros aspectos operativos que cubrían una estrategia dirigida a la conquista de objetivos de importancia suprema: el autoabastecimiento petrolífero, por ejemplo, el desarrollo siderúrgico o la devolución de la central obrera a los trabajadores. Lo demás resultaba marginal, secundario: debía serlo, necesariamente, ante la apreciación histórica de los fines señalados. En un gobierno carente de tales objetivos, el estilo de Frondizi hubiera cubierto apenas un complejo de maniobras menores. Pero desde la perspectiva de los objetivos nacionales, las maniobras inevitables quedaban superadas por la grandeza de los móviles que posibilitaban” (Luna, 1963, pp. 17-18).

por el consumo. El cambio estructural que debía llevar a una modificación sensible de las condiciones de la vida de la población hacía del tiempo la variable clave, aunque es evidente que un período presidencial lucía limitado para que esa percepción tuviera ratificación plena. Sin embargo, la masificación de las industrias de bienes durables que beneficiaron a los sectores medios le otorgaría una cuota de respaldo electoral que no era irrelevante, ya que entre 1961 y 1962 logró éxitos electorales de importancia. Esos logros son en parte atribuibles al prestigio que había adquirido Frondizi como un gestor hábil en un escenario sumamente difícil.

Todo anda mal. Lo social lo económico y lo político... ¿Puede creerse que Frondizi fue tomado por sorpresa por los acontecimientos que vivimos? Decimos que no. Y también podemos afirmar que los hechos no regulan su acción, sino que por el contrario el presidente maneja los hechos.²²

Esta percepción de control de la situación existente a principios de su mandato no era sostenible a comienzos de 1962, cuando la incertidumbre política e institucional se adueñó de la sociedad. En la campaña electoral para la renovación de la Cámara de Diputados y las gobernaciones, Frondizi intentó convertirse en expresión del voto anti-peronista para enfrentar a los candidatos justicialistas que habían sido oficializados. El fracaso en esa arriesgada jugada de marzo de 1962, que buscaba invertir su apuesta electoral de 1958, dejó abierto a los altos mandos de las Fuerzas Armadas el camino del derrocamiento, algo que habían esperado desde 1958. Los militares pidieron de inmediato que se intervinieran las provincias que había ganado el peronismo, que se anularan las elecciones parlamentarias y que el “equipo frigerista” fuera despedido del gobierno,

²² “Frondizi y su gobierno”, *El Mundo*, 22 de diciembre de 1958, p. 8.

por ser el culpable de los errores que había cometido (Hudson, 2014, p. 11).

La pasividad popular que acompañó su caída no significaba que el mandatario derrocado hubiera carecido de apoyos. Obviamente, su política de modernización no había alcanzado todavía a mostrar resultados visibles, aunque los motivos que lo llevaron al final no tuvieron necesariamente que ver con esa insuficiencia. Podría decirse que los resultados no consiguieron torcer la endeblez de las bases en que la experiencia singular de Frondizi se había asentado.

Palabras finales

En esta presentación hemos estudiado la parábola que presentó la trayectoria de Arturo Frondizi entre el llano y el poder, una parábola que comenzó cuando se afilió a la Unión Cívica Radical, tras el derrocamiento de Yrigoyen. El Movimiento de Intransigencia Radical, que integraría, buscó reforzar su identidad nacional y popular en competencia con el peronismo y en oposición a los sectores tradicionales del partido que se encolumnaban dentro de la tradición alvearista de acuerdos y negociación.

La “Revolución Libertadora” irrumpió en medio de esa búsqueda dejando abiertas para el radicalismo dos opciones principales: la que enfatizaba en la necesidad de afianzar el contenido democrático del futuro gobierno dando marcha atrás al autoritarismo del régimen peronista o aquella que prometía darle a esa democracia un contenido económico y social que superara los logros de la década anterior. Esta última fue la opción elegida por Frondizi, que se lanzaría decididamente a la conquista del voto peronista en disponibilidad.

Hasta allí Frondizi no había tenido una definición ideológica precisa. Mezclaba elementos del laborismo, del anti-imperialismo y de la democracia. En ese momento pasó

a un primer plano de su discurso el cuestionamiento a la especialización productiva. Dejar atrás el país agrario y de servicios para convertirlo en uno fuertemente industrializado y avanzado tecnológicamente se transformó en el tema principal de sus preocupaciones y sería el eje de su política gubernamental.

La defensa de la iniciativa privada y de la libre empresa se pretendía parte de la tradición nacional y popular. La estrategia de *shock* inversor con la participación decisiva del capital extranjero era el reflejo más claro del nacionalismo de medios. El libreempresismo y la apelación a los capitales foráneos encontraron, sin embargo, fuerte resistencia en esa tradición que evidenciaba la desconfianza social en la acumulación de dinero y en las grandes corporaciones empresarias. Las concesiones a la educación privada, que renunciaban al tradicional laicismo del partido, fueron compensaciones a sus avanzadas del economicismo y del materialismo.

La modernización económica y social requería un equipo de gobierno y una reformulación de la representación política. El partido, que Frondizi había creado y dirigía, no compartía a pleno sus convicciones. Frondizi prefirió entonces proponer para los cargos de gobierno a personalidades que obedecieran directamente al presidente y no a la tradición radical. En el plano partidario, el proyecto de integración que había sido el original y que buscaba sumar al radicalismo y al peronismo como pilares de una reedición del movimiento nacional se vio desbordado por la realidad a partir del plan de 1958 y de la ruptura con el peronismo y sus bases sociales. En su reemplazo se buscó conformar un partido de las clases medias urbanas y de los empresarios identificado con la modernidad.

Los términos de la ecuación fueron presentados en el discurso inaugural de la presidencia, del 1.º de mayo de 1958, en que se asumía una disyuntiva dramática entre el “atraso y la desintegración nacional” o la conquista del futuro. Si bien la idea de centralizar el crecimiento económico

en la industria ya había sido postulada por el peronismo, este no había incorporado en su modelo productivo la modernización tecnológica y productiva. Además, la novedad que traía Frondizi consistía en la introducción de la aceleración del tiempo como una variante decisiva del éxito de la propuesta modernizadora. Tal vez inspirado en el presidente brasileño Juscelino Kubitschek (cuya plataforma incluía la idea de “cincuenta años en cinco”), el “crecimiento desequilibrado”, aunque no exactamente a la Hirschman, sería la clave para romper la trampa del atraso. Como sabemos, le faltó tiempo.

Su mando presidencial había fracasado. La carrera política de Frondizi, que había comenzado de una manera tan auspiciosa, entró en un largo crepúsculo del que ya no habría de salir. Si pudo ser figura de consulta gravitante, dejó de aspirar a ocupar un lugar de privilegio dentro del Estado²³. ¿Cuánto naufragaba con esta derrota la tentativa de configurar un proyecto nacional de un capitalismo moderno, inclusivo, tecnológicamente renovado, abierto a las novedades del mundo en los años dorados del capitalismo occidental? La respuesta nos excede en este lugar, pero anticipamos su complejidad.

Referencias bibliográficas

- Altamirano, Carlos, 1998a. *Arturo Frondizi o el hombre de ideas como político*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.
- Altamirano, Carlos, 1998b. “Desarrollo y desarrollistas”, revista *Prismas*.
- Babini, Nicolás, 1984. *Arturo Frondizi y la argentina moderna. La forja de una ilusión*, Buenos Aires, Editorial Celtia.

²³ La figura de Frigerio adquiere entonces una posición predominante en una organización, el MID, que no en vano se llamó “movimiento” y no “partido”.

- Belini, Claudio, 2018. "Una radiografía crítica de la economía peronista: El Colegio Libre de Estudios Superiores y el curso de economía argentina de 1940 y 1950", *A Contracorriente*, NC State University, Vol. 16, n.º 1.
- Cafiero, Antonio, 1961. *5 años después*, Buenos Aires, ed. de autor.
- Díaz, Fanor, 1977. *Conversaciones con Rogelio Frigerio*, Buenos Aires, Hachette.
- Frondizi, Arturo, 1957. *Industria argentina y desarrollo nacional*, Buenos Aires, Ediciones Qué.
- Frondizi, Arturo, 1954. *Petróleo y política*, Buenos Aires, Raigal.
- Frondizi, Arturo, 1955. *La lucha antiimperialista. Etapa fundamental del proceso democrático en América Latina*, Buenos Aires, Ediciones Debate.
- Frondizi, Arturo, 1958. *Mensaje para veinte millones de argentinos*, tomado de bit.ly/3mEO1XT.
- Frondizi, Arturo, 1964. *Estrategia y táctica del movimiento nacional*, Ed. Desarrollo.
- Frondizi, Arturo, 2012. "Desarrollo nacional y paz social". Mensaje leído ante la Asamblea Nacional Legislativa 1.º de mayo de 1960, en Frondizi Arturo, "Mensajes presidenciales (1958-1962)", Buenos Aires, Fundación Centro de Estudios Presidente Arturo Frondizi. Tomo II.
- García Bossio, Horacio, 2014. *¿Qué nos hace más nación? Desafíos del desarrollismo frondizista frigerista*, Remedios de Escalada, EDUNLa Cooperativa.
- García Heras, Raúl, 2008. *El Fondo Monetario y el Banco Mundial y la Argentina. Liberalismo, populismo y finanzas internacionales*, Buenos Aires, Lumiere.
- García Sebastiani, Marcela, 2006. "Radicales y socialistas en la Argentina peronista (1946-1955)", en Marcela García Sebastiani (ed.), *Fascismo y antifascismo Peronismo y antiperonismo. Conflictos políticos e ideológicos en la Argentina (1930-1955)*, Madrid/Frankfurt, Iberoamericana, Vervuert.

- Haidar, Victoria, 2015. "La polémica liberal con los desarrollismos: un análisis del pensamiento de Álvaro Alsogaray y Federico Pinedo entre 1955 y 1973", en *Nuevo Mundo, Mundos Nuevos*, consultar en bit.ly/35BD4jk.
- Hojvat, Carlos, 1958. "Ante las elecciones del 23 de febrero. empresarios, técnicos y trabajadores deben ser los gestores del programa nacional", revista *Qué sucedió en siete días*, n.º 166, 21 de enero.
- Hudson, Carlos, 2014. "Desde la verdad revelaba al llano. La lectura de La Prensa sobre la crisis final del gobierno de Arturo Frondizi", *Cuadernos de H Ideas*, Vol. 8, n.º 8, diciembre.
- Laguado Duca, Arturo, 2009, *La construcción de la cuestión social durante el desarrollismo post-peronista en Argentina 1958-1972*, tesis para acceder al doctorado, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires.
- Luna, Félix, 1963. *Diálogos con Frondizi*, Buenos Aires, Editorial Desarrollo.
- Menotti, Emilia, 1998. *Arturo Frondizi: el diputado del desarrollo*, Buenos Aires, Círculo de Legisladores de la Nación Argentina.
- Menotti, Emilia y Olcese, Haroldo, 2006. *Arturo Frondizi: su proyecto de integración y desarrollo nacional*, Buenos Aires.
- Montemayor, Mariano, 1958. "Lo que el país necesita: autoridad y cumplimiento del programa", revista *Qué sucedió en Siete Días*, n.º 201, 30 de septiembre.
- Perina, Emilio, 1985. "El maquiavelismo de Frondizi", *Todo es historia*, año 17, n.º 213, pp. 38-47.
- Persello, María Virginia, 2007. *Historia del Radicalismo*, Buenos Aires, Edhasa.
- Petrecolla, Alberto, 1983. "Unbalanced Development 1958-1962", en Di Tella, Guido y Dornbusch, Rudiger. *The Political Economy of Argentina 1945-1983*, Londres, St. Antony's/MacMillan Press.
- Pinedo, Federico, 2009. "Trabajoso resurgimiento argentino", en Altamirano, Carlos. *Bajo el signo de las masas 1943-1973*, Buenos Aires, Ariel.

- Prieto, Ramón, 1975. *Correspondencia Perón-Frigerio*, Buenos Aires, Editorial Macacha Güemes.
- Rouquié, Alain, 1975. *Radicales y desarrollistas*, Buenos Aires, Schapire.
- Rouquié, Alain, 1982. *Poder militar y sociedad política en la Argentina*, Buenos Aires, Emecé. Tomo II.
- Sikkink, Kathryn, 2009. *Proyecto desarrollista en la Argentina y Brasil. Frondizi y Kubitschek*. Buenos Aires, Siglo XXI Editores.
- Smulovitz, Catalina, 1988. *Oposición y gobierno: los años de Frondizi*, Buenos Aires, Centro Editor de América Latina.
- Solberg, K., 1986. *Petróleo y nacionalismo en la Argentina*. Buenos Aires, Hyspamérica.
- Spinelli, María E., 2000. "El proyecto desarrollista como intento de superación del conflicto peronismo-antiperonismo (1955-1958): crecimiento y endeudamiento", en *Jornadas de la Asociación de Historia Económica Argentina*, Tucumán.
- Spinelli, María E., 2005. *Los vencedores vencidos. El antiperonismo y la "revolución libertadora"*, Buenos Aires, Biblos.
- Szusterman, Celia, 1998. *Frondizi, La política del desconcierto*, Buenos Aires, Emecé.
- Vercesi, Alberto, 1999. *La doctrina y la política económica del desarrollismo en Argentina*, *Anales de la Asociación Argentina de Economía Política*, s/d.
- Yazbek, Susana, 2016. "El sindicalismo petrolero frente a los contratos de Frondizi: una interpretación alternativa", en Jáuregui, Aníbal, Cerra, Ángel y Yazbek, Susana. *Génesis y Construcción del desarrollismo argentino*, Buenos Aires, Biblos.

Los problemas de la educación técnica entre la planificación peronista y el desarrollismo (1944-1970)

HERNANDO ARBELO¹

Introducción

Este trabajo analiza el comportamiento de la enseñanza técnica en nuestro país a lo largo de las décadas en que se instrumentaron las políticas de planificación de la economía y las posteriores del desarrollismo. Antes de comenzar, sin embargo, conviene dejar en claro qué es lo que entendemos por ese tipo de educación en esta investigación.

Aquí aludimos a la modalidad de enseñanza destinada a impartir pericias manuales y formar operarios y técnicos para la industria, en orientaciones diversas, que impartió el Estado nacional a través de distintos organismos centralizados que fueron creados específicamente durante nuestro período de estudio.

La educación técnica era una modalidad de estudios secundarios que integraba el Sistema Integrado Público Centralizado Estatal (SIPCE). Esta denominación fue elaborada *a posteriori* por Puiggrós (1990),² para diferenciar

¹ Universidad de Buenos Aires. Facultad de Ciencias Económicas. Centro de Estudios Económicos de la Empresa y el Desarrollo (CEEED) adscrito al Instituto Interdisciplinario de Economía Política (IIEP-BAIRES), Buenos Aires, Argentina. Becario doctoral UBACyT en el Instituto Interdisciplinario de Economía Política (IIEP BAIREs-Conicet).

² Esta definición, en realidad, no fue un constructo exclusivo de esta autora y su equipo de trabajo, el APPEAL. Se basa en investigaciones previas que merecen citarse, como son las producidas por Juan Carlos Tedesco (1970 y 1977).

este sistema del más descentralizado y federal que surgió de las reformas de esa década. Si bien es cierto que la educación técnica así definida no nació a principios de los años 40³, fue durante el gobierno de facto de 1943-1946 cuando esta se consolidó como una modalidad dentro del SIPCE (Arbelo, 2017). Este proceso de institucionalización fue original cuando se lo compara con las ramas de bachiller (que impartía estudios de tipo humanístico, orientando hacia las profesiones liberales), normal (dedicada a la formación de maestros y profesores) y comercial, las cuales reunían la mayoría del esfuerzo educativo estatal, es decir, matrícula, personal, cantidad de establecimientos y presupuesto, entre otras, desde que la Ley 1.420 había creado el sistema educativo nacional en las últimas décadas del siglo XIX.

La creación de una rama técnica de estudios incluía elementos de autarquía, gobierno colegiado, financiamiento empresarial y una dosis de conflictos interministeriales que le dieron su fisonomía durante todo el período –en el último caso particularmente durante los dos gobiernos peronistas– y contribuyeron a configurar los problemas de la modalidad que aquí analizaremos, así como algunas de sus consecuencias para el desarrollo industrial del país.

Antecedentes

Aunque los establecimientos de enseñanza técnica tenían un lugar en el sistema educativo desde fines del siglo XIX⁴,

³ Nuestras fuentes siempre aluden a que el nacimiento oficial de la educación técnica fue en 1897, cuando se creó un anexo con tales fines en la entonces Escuela Superior de Comercio. La primera escuela técnica, entonces denominada Escuela Industrial de la Nación, fue fundada en 1899 por Otto Krause. La institución aún existe, dentro de la órbita del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, y actualmente lleva el nombre de su fundador.

⁴ Entre 1899 y 1935 existieron dos tipos de establecimientos. Por un lado, las escuelas industriales, ubicadas en las grandes ciudades o zonas urbanas de relativa importancia y destinadas a formar técnicos en diversas orientacio-

este puede considerarse marginal cuando se lo compara con el resto de las modalidades.

Esa situación pudo conducir a que la historiografía que trabaja la educación técnica durante el siglo XX, no muy abundante se debe aclarar, dividiera el desarrollo de ella en dos grandes momentos: el de su nacimiento, que habría sido durante el primer gobierno peronista (Dussel y Pineau, 1995) y constituyó algo así como su “época dorada”, y el de su decadencia, que se inició con la Revolución Libertadora y se extendió hasta el final del gobierno militar de 1976-1983 (Pineau, 1997).

Otros estudios (Sánchez Román, 2007) coinciden con esta visión y consideran que, hasta la llegada del gobierno de 1943-1946 y sus reformas en esa modalidad de estudios, no solo no existió una educación técnica propiamente dicha, sino que, gracias al esfuerzo de diversos actores de la sociedad civil, como los partidos políticos, sindicatos (Pineau, 1991) y empresarios, se configuró un “subcircuito de educación técnica” que proveyó aquello que el Estado no podía, o no quería, otorgar: mano de obra especializada para una industria que crecía exponencialmente al calor de la ISI y las migraciones internas.

Estas investigaciones llegan a esas conclusiones, por un lado, porque toman la creación de la Comisión Nacional de Aprendizaje y Orientación Profesional (CNAOP)⁵ y la Universidad Obrera Nacional (UON)⁶ que estaba incluida dentro de ella como momento fundacional de la enseñanza

nes, pero que más bien actuaban como antesala a los estudios universitarios. Por otro, las de artes y oficios (que tenían su contraparte de género en las escuelas profesionales de mujeres), que eran más numerosas y se hallaban en pequeñas localidades o directamente en zonas rurales. Como su nombre lo dice, no estaban destinadas a la formación de operarios, sino a la enseñanza de destrezas más bien de tipo artesanal.

5 En adelante se referirá a ella por sus siglas. Algunas fuentes se refieren a ella como CONAOP.

6 En 1956, durante el gobierno de la Revolución Libertadora, la UON fue separada de la CNAOP y convertida en Universidad Tecnológica Nacional (UTN), que es como actualmente se la conoce.

técnica en nuestro país. Se debe relativizar, sin embargo, esa afirmación. Cuando se observan las estadísticas elaboradas por el entonces Ministerio de Justicia e Instrucción Pública, que incluía todas las cuestiones educativas⁷ durante los años 20 o el Censo Escolar de 1936, el panorama adquiere otra fisonomía.

Si bien es cierto que la cantidad de establecimientos, matrícula, personal y presupuesto nunca alcanzó a equiparar a las modalidades de bachiller, comercial y normal, se puede observar que hubo momentos, particularmente durante la presidencia de Marcelo T. de Alvear, en los que el Estado construyó un número importante de escuelas de artes y oficios⁸, las más cercanas a la formación de operarios para la industria aunque muchas veces no cumplieran con ese fin, y que para el año en que se realizó el Censo antes mencionado existían escuelas industriales no solo en la Capital Federal y en todas las capitales de provincias, sino también en localidades urbanas bastante más reducidas.

En otras palabras, que el Estado no dedicara los mismos recursos a la enseñanza técnica no quiere decir que esta no existiera y debiera esperar hasta los años 40 para su fundación. Por ello es más adecuado hablar de institucionalización y del comienzo de una nueva etapa en su dinámica.

El hablar de un subcircuito de educación técnica montado por sindicatos y empresarios tiene sus problemas también cuando se recorren otras fuentes que no sean las específicamente empresariales o sindicales, como hacen aquellos estudios. En realidad, hacia 1943 lo que existía era un reducido grupo de empresas que habían montado lo que ellas mismas denominaban “escuelas-fábrica”. Dichas escuelas, en realidad, eran escuelas de artes y oficios de tres años de duración donde solo estudiaban los hijos de

⁷ El Ministerio de Educación como tal no se creó hasta 1952, cuando la reformada Constitución de 1949 permitió ampliar el número de carteras a cargo del Ejecutivo.

⁸ Ministerio de Justicia e Instrucción Pública. *Informe sobre escuelas de artes y oficios*. Buenos Aires, Escuela de Artes Gráficas de la Nación, 1935.

los obreros que trabajaban en las empresas, por lo que, además de restringida, su matrícula era muy reducida y no salía de los confines del establecimiento donde dicha escuela estaba ubicada.

Hablar en esas condiciones de un subcircuito resulta poco conveniente, pues pone a las distintas escuelas-fábrica –que, es cierto, fueron fundadas por empresas líderes de las ramas metalúrgica, química o alimenticia como C.A.T.I.T.A., Siam, Campomar o Bagley– en una relación de coordinación entre ellas que es dudoso que haya existido, al menos hasta que nuevas investigaciones dedicadas específicamente a esas escuelas vean la luz y puedan afirmar con más contundencia la existencia de aquel circuito.

La misma matización corresponde hacer para lo que habría sido el período de decadencia de la modalidad, que empezó en 1955 con el derrocamiento de Perón, aunque aquí la crítica corresponde realizarla desde otra óptica. Los estudios que hacen esta división a los que ya nos refiriéramos suelen estudiar los problemas educativos desde la política educativa, enfocada en cuestiones curriculares⁹.

Así, las causas de que la educación técnica de los siguientes 30 años a la caída del régimen peronista se haya estancado deben buscarse en planes de estudio y formatos escolares anquilosados, que no respondían a las necesidades del sector industrial de la época. Es cierto que dichas reformas faltaron. Pero olvidan también dichos trabajos, sin embargo, que esos planes de estudio y formatos eran los que habían contribuido a que la enseñanza técnica viviera su apogeo en las décadas previas al golpe de Estado. Planes y formatos que, por otra parte, fueron objeto de algunas modificaciones durante los años 60.

Hay una cuestión metodológica y otra de contexto que estos trabajos no tienen en cuenta a la hora de periodizar y analizar el comportamiento de la educación técnica en

⁹ Cuando en este trabajo nos referimos a “currículums”, lo hacemos como sinónimo de “planes de estudio”, aunque no sean exactamente la misma cosa.

esa época. En primer lugar, como ya dijéramos antes, son estudios anclados en cuestiones estrictamente cualitativas. Es decir, analizan discursos de política educativa, reformas de planes de estudio, o los planes de estudio en sí. Aciertos o errores, retrocesos o progresos, van en función de lo que se plasma en esos documentos, como si de forma automática su creación implicara un cambio en la orientación de los estudios.

Es cierto que ese tipo de aproximación al problema resulta más sencilla dada la profusión de ese tipo de fuentes respecto de las cuantitativas, que apenas aparecen de forma marginal en dichas investigaciones.

Uno de los problemas que surge cuando se quiere analizar el comportamiento de este tipo de educación, o en realidad el de cualquier otra rama, a partir de los años 50 es el carácter fragmentario de las fuentes de esa naturaleza. Sin embargo, es el estudio de esas variables el que nos permite matizar la periodización realizada, avanzar en una alternativa y enfocar desde otra óptica los problemas de la enseñanza técnica en las décadas en que predominaron en nuestro país las ideas y políticas de la planificación y el desarrollo.

Son dichas políticas las que, por otra parte, los trabajos no tienen en cuenta a la hora de realizar sus investigaciones. La educación técnica que se institucionalizó a mediados de los años 40 no lo hizo solo en un contexto de importante crecimiento industrial y expansión del mercado interno; además acompañó la instauración de la planificación de la economía —que a partir de los años 60 se denominaría “desarrollismo”—, que se iría consolidando en los diversos planes y organismos centralizados y autárquicos creados por los diferentes gobiernos, del signo político que sea, para darle a la economía una mayor predicción y al empleo de los recursos económicos un uso más racional, entre los cuales se incluye la educación técnica, destinada a formar mano de obra para el sector industrial al que, en última instancia, iban dirigidas esas políticas.

Por esa razón, los problemas de la educación técnica entre los años 40 y 70 se inscriben en los problemas propios de la planificación. Sus aciertos y errores, sus alcances y límites, estuvieron condicionados por la evolución de aquel proceso durante esos años. Nos dedicaremos a analizarlos con mayor profundidad en los siguientes apartados.

El camino a la institucionalización (1932-1944)

La década que se abrió en 1932 con el gobierno de Agustín Justo y culminó con el golpe de Estado del 4 de junio de 1943 fue un período de debate intenso en el plano económico (Llach, 1984), así como en el religioso y el educativo (Becerra, 2007; Calvagno, 2010). En este último la educación técnica brindada por el Estado nacional a la que nos refiréramos en el apartado anterior ocupó un lugar central.

No nos detendremos aquí en los argumentos que sindicatos, partidos y agrupaciones políticas –que iban desde el conservadurismo hasta la izquierda de entonces (Partido Socialista y Partido Comunista)–, empresarios y las propias Fuerzas Armadas expusieron para marcar la brecha que existía entre las demandas de mano de obra provenientes del sector industrial y lo que en términos reales proporcionaba el Estado a través de las escuelas industriales y de artes y oficios que tenía diseminadas por el país, aunque las propiamente industriales se encontraran radicadas en las grandes ciudades y zonas urbanas¹⁰.

¹⁰ La carencia de mano de obra industrial y la formación de operarios disciplinados en el trabajo en fábricas y talleres ocupó un lugar importante en el debate público de la época. Las revistas de la Unión Industrial Argentina, así como los diarios de circulación masiva *La Nación*, *La Prensa* y *La Razón*, motorizaron la discusión tanto en la sociedad civil como en los ámbitos políticos, aunque su accionar en el período no produjera más que unas tímidas reformas por parte de los gobiernos conservadores. Diarios políticos como *La Vanguardia*, del Partido Socialista, y *Orientación* o *La Hora*, del Parti-

Se había alcanzado, sí, un consenso entre todas esas fuerzas civiles y políticas respecto a la necesidad de una urgente reforma de la enseñanza técnica, que iba incluida dentro de una más integral del sistema educativo. Quizá sea en el libro *Una nueva Argentina*, publicado por Alejandro Bunge en 1944, donde mejor quedó plasmado ese consenso en torno a la reforma educativa. El libro, una amplia radiografía cuantitativa de la Argentina de las cuatro primeras décadas del siglo XX, define un sistema educativo caracterizado por “el exceso de normalismo y humanismo” y poco proclive a formar en destrezas y pericias manuales y técnicas. Basado en el Censo Escolar de 1936 y en elaboraciones estadísticas propias, denuncia la existencia de “un proletariado normalista” que no era otra cosa que los egresados de escuelas normales que no conseguían ubicación como maestros en las escuelas, pues a esas alturas la educación primaria contaba con suficientes para atender la demanda educativa de la población¹¹.

Al resto de las modalidades del sistema, no les iba mucho mejor. La técnica se llevaba la peor parte cuando se la comparaba en todas las variables con el bachiller, los comerciales y normales.

Las escuelas industriales, de las que había menos de una decena hacia principios de la década, replicaban el formato del resto de las escuelas secundarias: un turno con materias de cultura general, cuyos contenidos eran idénticos al del resto de las modalidades, y un contraturno de menor carga horaria donde se impartían las materias técnicas específicas, que variaban según la orientación que se elegía a partir del cuarto año de estudios (en las industriales se estudiaba en total seis años, aunque al tercero ya se podía obtener un

do Comunista, también contribuyeron al debate, aunque defendiendo los puntos de vista de sus respectivos partidos.

¹¹ Según el Censo, más lo relevado por la propia obra de Bunge, hacia 1942, sobre un total de 150 000 maestros, 50 000 de ellos se encontraban desocupados o realizaban una actividad diferente a la de la enseñanza.

certificado de experticia en herrería, carpintería o mecánica en general)¹².

En cualquier caso, como ya comentáramos antes, este tipo de escuelas era visto por la mayoría de su población estudiantil como el paso previo a los estudios universitarios de ingeniería o arquitectura (Gómez Araujo, 1938 y 1945).

Las escuelas de artes y oficios, así como las profesionales de mujeres, eran bastante más numerosas, y su duración de tres años, con más carga horaria en materias prácticas que de cultura general, las hacía más aptas para la formación de mano de obra para la industria ya que no era necesario tener la educación primaria completa para ingresar a ellas, aunque las de mujeres impartían más bien una educación artesanal.

Sin embargo, se debe destacar que su número era importante por la expansión que experimentaron, que se había registrado en el primer lustro de la década de 1920. Solo las profesionales de mujeres mostraron un crecimiento importante en los años que analiza Bunge. En cualquier caso, su ubicación en zonas mayoritariamente rurales, o de escasa urbanización, las hacía poco aptas para atender la demanda de obreros que registraba la industria en aquellos años, radicada en los grandes centros urbanos de Buenos Aires, Córdoba y Rosario.

Realizamos este recorrido por la obra de Bunge porque sus páginas sintetizan el consenso sobre lo que se debía hacer en materia de educación técnica a mediados de los 40. Más aún, el libro no es solo una instantánea de la situación argentina, sino también un conjunto de propuestas de reforma que torcieran una situación que, en el largo plazo, podía volverse dramática para la población no solo en términos educacionales, sino también sociales y económicos. En el mientras tanto, como afirmaba la Unión Industrial

¹² Excepto por una pequeña reforma en 1942, este esquema de la enseñanza secundaria se mantuvo sin modificaciones hasta la federalización de las escuelas nacionales.

Argentina (UIA) en las páginas de sus publicaciones, replicadas por los principales diarios de la época, el esfuerzo de algunos empresarios con sus escuelas-fábrica podría contribuir a paliar la situación, pero no corregirla.

En las vísperas del golpe de Estado, entonces, había acuerdo en que una reforma de la enseñanza técnica debía estar sustentada en dos pilares fundamentales: políticas educativas que desalentaran el ingreso a bachilleres, comerciales y normales, a la vez que estimularan la orientación hacia los estudios técnicos, y la creación de un nuevo tipo de establecimiento cuya enseñanza fuera *esencialmente técnica*, la “escuela intermedia”, como la definía Bunge en su obra.

Si se piensa en el largo plazo, como lo hacía Bunge, la propuesta no era ni descabellada ni demasiado ambiciosa. Lo que se pedía, en palabras más simples, era que las escuelas técnicas se equipararan cuantitativamente a las de las demás ramas, junto con una modificación en su formato. Ambas eran factibles de realizar en el mediano plazo. De ambas acciones políticas, se desprendía que el sector industrial tendría la cantidad de operarios y técnicos necesarios para no quedar rezagado en su desarrollo, el cual empezaba ya a impregnarse de palabras como “autarquía”, “defensa nacional” o, simplemente, “nacionalización de la industria”¹³.

En esas vísperas, sin embargo, los gobiernos conservadores habían hecho poco y nada, aunque el problema debía haberles preocupado, ya que una elevada desocupación era caldo de cultivo propicio para la influencia de “ideologías extremas”, como solían denominar los diarios de la época al comunismo.

El único dato que merece mencionarse es la creación, en 1935, de las escuelas técnicas de oficios. El nombre mismo denota un intento de fusionar, más que de reformar, en

¹³ En este último caso porque una de las preocupaciones de todos los actores que intervinieron en los debates sobre la educación técnica en el período era el elevado número de trabajadores extranjeros en la industria.

un formato más accesible las escuelas industriales con las de artes y oficios. Se reducía a cuatro la cantidad de años de estudio y se introducían nuevas orientaciones, acorde al desarrollo industrial que se registraba. Es importante mencionarlas por el papel que tendrían en las políticas educativas de los subsiguientes gobiernos. Pero en este período solo se construyeron cinco, todas ellas radicadas en la Capital Federal.

Quedaría para el gobierno surgido de la Revolución de junio, y particularmente para el peronismo, la tarea de emprender la institucionalización y a la vez reforma de la educación técnica por la que tanto se había bregado durante una década.

Entre dos revoluciones: la DGET y la CNAOP (1944-1955)

Los estudios sobre educación técnica a los que hiciéramos referencia anteriormente hablan de un momento fundacional de esta modalidad de estudios y de una época de fuerte expansión cuantitativa, con los primeros gobiernos peronistas. Como antes dijéramos, eso es parcialmente cierto.

Lo que sucedió, en realidad, fue que el gobierno de la Revolución del 4 de junio se dio a la tarea de institucionalizar la enseñanza técnica mediante una “estructuración de la enseñanza media tendiente a apartar a las juventudes de las profesiones liberales, encaminándolas hacia las profesiones vinculadas con [...] la industria y la producción nacionales”¹⁴.

En esta tarea el propio Perón tendría un papel relevante como secretario de Trabajo y Previsión. Dicho proceso, sin embargo, no dejó de revestir una complejidad que

¹⁴ Ministerio de Justicia e Instrucción Pública. *Bases para una nueva estructuración de la enseñanza*. Buenos Aires, 25 de setiembre de 1943, pp. 1274.

no habían contemplado los actores que bregaron por una reforma de esos estudios en los años previos.

También las investigaciones que abordaron los problemas de la enseñanza técnica durante los años 60 y 70 (Matton, 1967; Tedesco, 1977; Weimberg, 1967; Wiñar, 1970) pusieron el foco en la CNAOP, creación decretada por el gobierno de facto entre mediados de 1944 y 1945¹⁵. Hablaremos de dicha comisión en este apartado, pero no como una solución al problema, sino más bien como una creación de tinte político que le vino a agregar complejidad.

Se suele pasar por alto en este proceso la creación de la Dirección General de Enseñanza Técnica (DGET)¹⁶, que sucedió casi en simultáneo con la de la CNAOP. Sin embargo, mientras que la primera quedaba, como debía ser, en la órbita del ministerio de Justicia e Instrucción Pública¹⁷, la segunda estaba bajo el control de Trabajo y Previsión.

Existían diferencias importantes entre ambos organismos. La DGET tenía por función absorber en una única repartición todos los establecimientos de enseñanza técnica, como paso previo a la reforma que debía crear una nueva escuela que siguiera, en mayor o menor medida, los lineamientos propuestos por Bunge y de los que se habían hecho eco sobre todo los partidos políticos y las Fuerzas Armadas¹⁸. En esa Dirección debían, teóricamente, concentrarse los esfuerzos por equiparar cuantitativamente a la enseñanza técnica con las demás ramas de estudio, primero, y aplicar medidas tendientes a llevar la mayor cantidad de matrícula posible hacia ellas después.

¹⁵ Decretos 14.538/44 y 6.648/45.

¹⁶ En adelante se referirá a la Dirección General de Enseñanza Técnica por sus siglas.

¹⁷ Para ser más precisos, la DGET se había fundado dentro de la jurisdicción de la también flamante Secretaría de Educación, que tenía rango ministerial como la de Trabajo y Previsión. Estas creaciones, originales del gobierno de la Revolución, obedecían a la imposibilidad de crear nuevas carteras que imponía la Constitución vigente, hasta su reforma en 1949.

¹⁸ Ministerio de Justicia e Instrucción Pública. *Bases...*, pp. 1276-1279.

Hoy existe bastante consenso en torno a que, en sus muchos campos de acción, el primer peronismo, más que innovar, se apropió o resignificó iniciativas políticas, económicas y sociales anteriores (Gerchunoff y Llach, 2018). La creación de la CNAOP puede leerse en ese sentido. En realidad, la iniciativa de crear una comisión que se encargara específicamente de la enseñanza técnica ya había sido presentada por el socialismo en la Cámara de Diputados en 1932 con el nombre de Comisión Nacional de Enseñanza Técnica (CONET)¹⁹, con un funcionamiento que, en algunas líneas, debía emular al de las numerosas juntas reguladoras que por aquellos años se crearon²⁰.

La creación llevada adelante por el propio Perón tenía, sin embargo, otros fines y estructura. Era un organismo colegiado en el que, por igual, participaban en la toma de decisiones empresarios, trabajadores (a través de representantes sindicales) y el propio Estado a través de la Secretaría de Trabajo y Previsión (podía ser el mismo Perón o alguien de su entorno cercano, como fue Gómez Araujo, anterior inspector de enseñanza técnica). Resulta interesante ver cómo el proyecto político peronista de una “comunidad organizada” apareció de forma primigenia en la CNAOP, creada aún antes de que el joven coronel accediera a la presidencia.

Los objetivos de la CNAOP despertaron el entusiasmo del ambiente sindical, pero también el recelo de los empresarios. En los primeros, porque les permitía participar en las políticas tendientes a regular el aprendizaje, principalmente de los menores, en los entornos fabriles, así como aumentar

¹⁹ Curiosamente, nombre que adquirirá la CNAOP a partir de 1960.

²⁰ Como otras iniciativas del socialismo en esa época, el proyecto no se aprobó. Como tampoco se aprobaron posteriores propuestas de reforma a la Ley 11.371 de Trabajo de Menores, para que estos pudieran trabajar más horas en talleres y fábricas y compensar la escasa enseñanza que recibían en las escuelas de artes y oficios. El único organismo que surgió de todas esas iniciativas, aunque con otros propósitos, fue la Junta Nacional contra la Desocupación.

el poder de las comisiones internas de fábrica, algo que se extendería hasta el Congreso de la Productividad de 1955 (Elisalde, 2008). En los segundos, implicaba un mayor control de la mano de obra por parte del Estado en los talleres y en los procesos de trabajo, algo que los empresarios siempre buscaron evitar durante sus reclamos por una reforma de la enseñanza técnica.

Pero lo que mayores quejas despertó fue el hecho de que la Comisión, además de ser autárquica y colegiada en su labor, se financiara básicamente con el aporte de los empresarios a través de lo que se conoció inicialmente como “tasa de aprendizaje” y, a partir de 1945, simplemente como “impuesto al aprendizaje”. En esto, como en la regulación del trabajo en los talleres, la intromisión del Estado se hacía intolerable, como lo manifestó la UIA a través de su presidente, Edgardo Colombo, al propio Ejecutivo. El impuesto, sin embargo, se mantendría con unas leves modificaciones, hasta la federalización de la educación en los 90 y la disolución del CONET.

Pero además la misión de la CNAOP era tan ambiciosa como ambigua y conflictiva. Esto es porque, al mismo tiempo que buscaba darle al Estado una mayor presencia en las fábricas incorporando la cuestión educativa a la sindical, se proponía también ampliar la oferta de educación técnica, lo que hacía que este organismo entrara en competencia con la DGET, que tenía el mismo propósito. Esa tarea se planteaba a través de tres acciones: la fundación de escuelas-fábrica, de tres años de duración, similares a las de artes y oficios; la creación de cursos específicos que podían durar entre un trimestre y un año; y las mismas acciones, pero por parte de los empresarios, que si las llevaban a cabo podían quedar exentos de pagar una parte o la totalidad del impuesto al aprendizaje.

Las estadísticas sobre la cantidad de establecimientos y cursos creados por la CNAOP provienen del ámbito

oficialista²¹ y, como todas las fuentes durante el peronismo emanadas desde el Estado, deben analizarse teniendo en cuenta el tinte político que el régimen les asignaba (Cucuzza, 1996). Según ellas, el crecimiento de la oferta de educación técnica gracias al funcionamiento de la Comisión fue exponencial. Sin embargo, detrás de los números se esconden preguntas difíciles de responder: ¿cuántas de estas escuelas-fábrica no fueron sino reconversiones de las anteriores de artes y oficios?; ¿cuántas eran realmente establecimientos y cuáles meros cursos de tres meses de duración impartidos en una fábrica en particular?; ¿cuáles de esos establecimientos o cursos dictados en las propias fábricas no estaban ya funcionando antes de la creación de la Comisión?

En cualquier caso, son números que deben manejarse con cuidado, como explicaremos más adelante, al exponer algunos datos estadísticos relevados en las décadas siguientes por el Ministerio de Educación, que parecen más confiables que las producidas por aquella Comisión. Sin embargo, como lo expone la investigación de Sánchez Román sobre las escuelas-fábrica a la que nos refiriéramos con anterioridad, la puesta en práctica de esas acciones de la CNAOP tuvo una cuota no menor de conflicto: muchas de las escuelas-fábrica preexistentes, al no adaptarse a los requerimientos de la Comisión, debieron ser cerradas.

Mientras esto sucedía en la CNAOP, la DGET emprendía lo que denominó “institucionalización y unificación curricular” (Mauro, 2013). El proyecto parecía ir en la dirección solicitada de crear un único establecimiento de enseñanza técnica que eliminara la distinción entre escuelas industriales, de artes y oficios, profesionales de mujeres y técnicas de oficios. La iniciativa, implementada a partir de 1948²², estuvo, sin embargo, muy lejos de llegar a ese

²¹ De las revistas *CNAOP* y *El Trabajo Manual*.

²² Secretaría de Educación de la Nación. Dirección General de Educación Técnica. *Planes de estudio tipo escuelas industriales*. Buenos Aires, 1948.

objetivo. En realidad, la pretendida unificación no significó otra cosa que sumarlos a las industriales las otras tres modalidades, pero manteniendo sin modificación sustantiva sus planes de estudio y la diferenciación por género que significaba la permanencia de las profesionales de mujeres. Aunque en adelante se hablara simplemente de “escuelas industriales”, ese nombre no hacía otra cosa que ocultar la gran dispersión de planes y programas que ellas abarcaban.

Al principio de este trabajo, hicimos mención de que la institucionalización de la educación técnica va aparejada con los inicios de la planificación en la Argentina, que durante el régimen peronista se vio plasmada en el Primer y Segundo Plan Quinquenal (Jáuregui, 2005). En esa dirección, la creación de la DGET y la CNAOP fue la tarea asignada al primer Plan para realzar la enseñanza técnica y remarcar su lugar en el esquema de una economía planificada que debía tender a la autarquía y a la defensa nacional, así como a la nacionalización de la mano de obra.

Pero es a partir del Segundo Plan, puesto en práctica desde 1953, cuando nuevamente se insistió en los objetivos que el gobierno se había propuesto, haciéndose eco de las demandas y el consenso previo sobre la reforma de la modalidad (Plotkin, 1994). Las metas educativas fijadas se sintetizan brevemente en el Plan:

- Ofrecer conocimientos humanistas y de utilidad práctica.
- Descubrir la vocación de los alumnos.
- *Distribuir racionalmente el alumnado para lograr un mayor número de técnicos*
- *Estructurar la especialización de la enseñanza según las necesidades del desarrollo industrial*²³.

²³ Subsecretaría de Informaciones. *Segundo Plan Quinquenal*. Buenos Aires, 1953. Las itálicas son nuestras.

En los dos últimos ítems de estas metas, está reconocido, aunque no sea más que de forma implícita, que el gobierno no había logrado sus objetivos pese a las innovaciones institucionales instrumentadas casi diez años antes. La matrícula, la variable considerada clave, continuaba sin estar distribuida de forma tal que la enseñanza técnica siguiera los requerimientos del desarrollo industrial. En otras palabras, los alumnos continuaban optando por orientaciones humanistas o dirigidas a la formación de maestros, los principales problemas diagnosticados al sistema educativo nacional.

En 1952, luego de la reforma constitucional, se creó finalmente el Ministerio de Educación. Una de las primeras medidas tomadas por esta cartera fue el traspaso de la CNAOP desde el también flamante Ministerio de Trabajo. Pero si esa medida pudo tomarse en su momento como el inicio de un auténtico proceso de unificación y reforma de la enseñanza técnica, tal cosa quedaría trunca. Lo máximo que se realizó fue un extenso diagnóstico, a pedido de la Unesco, que analizaba los problemas de la enseñanza en una sociedad tecnológica y daba al final una serie de recomendaciones para todos los Estados miembros de aquella entidad supranacional²⁴.

La DGET y la CNAOP continuaron existiendo como entidades separadas hasta el derrocamiento de Perón en setiembre de 1955, actuando cada una con su propia lógica respecto a la enseñanza técnica. Si esta modalidad aparecía en los instrumentos de planificación como una suerte de vanguardia educativa, tal cosa permanecía solo en los enunciados y no se concretaba en la realidad. Nunca se alcanzó el objetivo de un establecimiento unificado, ni se aunaron criterios entre ambos organismos respecto a cómo incrementar el peso cuantitativo de esta modalidad dentro del sistema frente a las ramas más tradicionales y antiguas.

²⁴ Ministerio de Educación y Justicia. *Educación y tecnología*. Buenos Aires, 1952.

Cuadro 1. Evolución total de la matrícula del sistema educativo, nivel secundario (1945-1955)

Técnica(*)		Bachiller(**)		Comercial		Normal(***)	
1945	25.161	1945	62.151	1945	27.880	1945	50.331
1946	35.721	1946	65.592	1946	32.603	1946	53.367
1947	46.281	1947	69.033	1947	32.703	1947	56.403
1948	56.841	1948	72.474	1948	37.829	1948	59.439
1949	67.401	1949	75.915	1949	44.294	1949	62.475
1950	67.404	1950	75.915	1950	52.148	1950	62.477
1951	67.935	1951	85.799	1951	60.290	1951	71.184
1952	72.585	1952	95.683	1952	64.700	1952	79.981
1953	74.929	1953	105.567	1953	72.173	1953	88.598
1954	76.654	1954	115.451	1954	76.038	1954	97.305
1955	86.395	1955	115.451	1955	83.277	1955	97.306
Total: 343%		Total: 185%		Total: 298%		Total: 193%	

(*) Entre los años 1946 y 1949, los datos son aproximados.

(**) Entre 1946 y 1949 y 1951 y 1954, los datos son aproximados.

(***) Ídem bachiller.

Fuente: elaboración propia sobre la base de Ministerio de Educación y Justicia. Estadística educativa 1959 y Secretaría de Estado de Cultura y Educación. La educación en cifras, 1958-1969.

Además del presupuesto, las tres variables que reflejan la evolución del esfuerzo educativo en un sistema centralizado como era el argentino de aquel período son la matrícula, la cantidad de establecimientos y el personal que en ellos se desempeña, como docente, administrativo u auxiliar (Morduchowicz, 2004). En este y en los siguientes dos cuadros, analizaremos dicho comportamiento en el período 1944-1955, es decir, la primera década de la institucionalización de la enseñanza técnica y la implementación de los instrumentos destinados a reformarla, la DGET y la

CNAOP, para alcanzar las metas propuestas principalmente en el Segundo Plan Quinquenal.

La información contenida en el cuadro n.º 1 sobre matrícula debe tomarse con algunas precauciones dado el carácter fragmentario de la estadística educativa de la que se dispone²⁵, lo que nos obliga a hacer cálculos aproximados para algunos años en algunas de las modalidades del sistema.

Teniendo en cuenta dicho recaudo, una lectura a simple vista de las estadísticas lleva a concluir que, durante el régimen peronista, si bien no se produjo ni una reforma institucional ni un proceso de unificación curricular, el objetivo de incrementar la cantidad de alumnos en escuelas técnicas se consiguió con creces, ya que la matrícula creció un 343 %, muy por encima de la de bachiller y normal y con una distancia considerable respecto a la de los comerciales.

La serie, como ya advirtiéramos antes, resulta engañosa, sin embargo. El relevamiento estadístico de la modalidad no hace diferencias entre matrícula correspondiente a escuelas industriales, de artes y oficios, profesionales de mujeres (que no pueden considerarse escuelas técnicas en el sentido estricto de la palabra), técnicas de oficios, así como la que asistía a las escuelas-fábrica o cursos brindados por la CNAOP o empresas particulares. Cuenta pues por igual un estudiante de una escuela industrial de seis años de duración como uno que asiste a un curso específico brindado por la comisión cuya duración no rebasaba el año.

Cuando se observa la serie en toda su extensión, surgen otras consideraciones. La máxima expansión de la matrícula se dio en los primeros cuatro años de creación de la DGET-CNAOP, para luego entrar en una fase de des-

²⁵ Además de fragmentarias, estas fuentes son difíciles de hallar desde que el Estado nacional dejó de elaborarlas al desprenderse de la educación primaria y secundaria y la tarea pasó a las provincias. En ese sentido, agradecemos la colaboración que nos brindaron los Centros Nacionales de Información y Documentación Educativa (CENIDE) de la Ciudad de Buenos Aires y la provincia de Córdoba, respectivamente, para el relevamiento de estas cifras.

aceleración que coincidió, paradójicamente, con las metas propuestas en el Segundo Plan Quinquenal. Es en ese mismo lapso de tiempo cuando las otras modalidades, que la enseñanza técnica tenía como mínimo que equiparar –solo lo logró frente a las escuelas comerciales, y por un escaso margen–, aceleraron el número de alumnos que asistían a sus establecimientos. De estos números se desprende que no solo no se atacó el problema del “proletariado normalista”, sino que, además, el régimen privilegió ofrecer conocimientos humanísticos, meta que también estaba contemplada en el Plan.

Cuadro 2. Evolución de los establecimientos del sistema educativo, nivel secundario (1945-1955)

Técnica		Bachiller		Comercial		Normal (*)	
1945	s/d	1945	334	1945	159	1945	240
1946	s/d	1946	356	1946	170	1946	254
1947	204	1947	369	1947	181	1947	268
1948	206	1948	383	1948	199	1948	282
1949	209	1949	352	1949	212	1949	296
1950	458	1950	373	1950	220	1950	310
1951	516	1951	377	1951	236	1951	324
1952	526	1952	388	1952	237	1952	338
1953	530	1953	421	1953	258	1953	352
1954	648	1954	435	1954	266	1954	366
1955	658	1955	458	1955	275	1955	380
Total: 322 %		Total: 137 %		Total: 172 %		Total: 158 %	

(*) Cifras aproximadas.

Fuente: elaboración propia sobre la base de Ministerio de Educación y Justicia. *Estadística educativa 1959* y Secretaría de Estado de Cultura y Educación. *La educación en cifras, 1958-1969*.

Las tres modalidades tradicionales del sistema muestran un crecimiento relativamente parejo, aunque no va en la dirección de las metas del Segundo Plan Quinquenal (se construyó un número importante de escuelas normales). El bachiller, principal competidor con la enseñanza técnica, fue el de menor crecimiento total en establecimientos, pero se debe observar que este se aceleró precisamente en los años de puesta en marcha de aquel instrumento de planificación, por lo que nuevamente pareciera que el régimen, más allá de lo declamado, hubiera optado por los estudios humanísticos antes que los técnicos. La modalidad comercial, que a la industria servía a los efectos de suministrar personal administrativo tales como los peritos mercantiles, es la que refleja un crecimiento más parejo en toda la serie.

Si la de matrícula debía analizarse con precauciones, lo mismo cuenta a la hora de observar la evolución de los establecimientos de enseñanza técnica. Hay, primero, una disparidad entre fuentes que debemos remarcar. Las elaboraciones estadísticas realizadas por Bunge y recogidas en su obra dicen que, mientras que en 1938 existían 162 escuelas de este tipo, para 1942 ese número había aumentado a 209. Las elaboradas por la Secretaría de Estado de Cultura y Educación treinta años después sí arrancan a partir de 1947, y dan un número de 204.

Como con la matrícula, el crecimiento de los establecimientos fue exponencial y superó ampliamente a las demás modalidades. Sin embargo, llama la atención el aumento que se dio particularmente en el año 1950, que más que duplica el del año anterior. A partir de allí, el crecimiento se desacelera. Estas cifras parecen poco creíbles si se piensa que se trata de la inauguración de nuevos establecimientos educativos siguiendo el modelo implementado a partir de 1948, al que ya hiciéramos mención antes.

Ese salto más bien corrobora nuestra hipótesis de que lo que hay detrás de esos números es el accionar de

la CNAOP, particularmente con su oferta de cursos de capacitación. Sobre estos cabe aclarar que podían darse tanto en las escuelas-fábrica que fundaba la Comisión, como en empresas o sindicatos, lo que las cifras oficialistas de la época pudieron haber considerado como la apertura de un nuevo establecimiento, aunque lo que se impartiera en realidad fueran dichos cursos, que muchas veces tenían un carácter muy específico (como, por ejemplo, los de corte de cuero brindados por el sindicato de esa rama).

Más creíbles parecen las cifras de los tres primeros años, que bien podrían corresponderse con el accionar de la DGET ya con el nuevo formato de escuela industrial. Pero si se tiene en cuenta que para la apertura de un establecimiento se requiere la existencia, al menos al principio, de un solo curso, junto con las precauciones que debemos tener respecto a las cifras de enseñanza técnica, es claro que en esta variable los estudios humanísticos, lejos de ser relegados, tienden a cobrar importancia de cara al futuro de la política educativa.

Cuadro 3. Evolución del personal del sistema educativo, nivel secundario (1945-1955) (*)

Técnica		Bachiller		Comercial		Normal (**)	
1945	3.917	1945	9.960	1945	5.899	1945	7.470
1946	4.195	1946	10.660	1946	6.617	1946	8.039
1947	4.473	1947	11.360	1947	7.335	1947	8.608
1948	4.751	1948	12.060	1948	8.053	1948	9.177
1949	4.751	1949	12.060	1949	8.771	1949	9.746
1950	4.753	1950	12.062	1950	9.489	1950	10.315
1951	6.588	1951	12.964	1951	10.207	1951	10.884
1952	8.125	1952	13.510	1952	10.858	1952	11.543
1953	8.361	1953	15.541	1953	11.781	1953	12.022
1954	9.063	1954	16.275	1954	12.320	1954	12.591
1955	9.150	1955	18.549	1955	12.246	1955	13.160
Total: 233 %		Total: 186 %		Total: 207 %		Total: 176 %	

(*) Para técnica, bachiller y comercial, los datos hasta 1950 son aproximados.

(**) Datos aproximados.

Fuente: elaboración propia sobre la base de Ministerio de Educación y Justicia. *Estadística educativa 1959* y Secretaría de Estado de Cultura y Educación. *La educación en cifras, 1958-1969*.

Los datos de evolución del personal del sistema educativo apuntan a corroborar lo que veníamos afirmando en los cuadros anteriores. Nuevamente, fue la escuela técnica la que mayor número de docentes concentraba, y los picos de crecimiento se dieron abruptamente a partir de 1951, lo que se puede explicar por las escuelas-fábrica y cursos de la CNAOP que ya comentáramos. Es en esta variable donde la inclusión de dichas formas de enseñanza se hace más visible por el formato de la escuela técnica, que no fue alterado durante este período.

Ya antes habíamos mencionado que las escuelas técnicas se caracterizan por tener mucho más personal que las de bachiller, comercial o normal. Esto se debe a que, por un lado, se encuentran los profesores que dictan las materias comunes. A ellos se deben sumar los profesores de los espacios prácticos y, finalmente, todo el personal dedicado al mantenimiento de la maquinaria y herramientas con que cuentan los diversos talleres²⁶. La apertura de auténticas escuelas industriales habría elevado la cifra considerablemente, lo cual nos lleva a pensar que el aumento registrado corresponde a algunas escuelas-fábrica y, probablemente, a numerosos cursos de capacitación de la CNAOP, que, generalmente, eran dictados por un solo docente con la asistencia de algún auxiliar.

Mucho más realistas nos parecen los números del resto de las modalidades tradicionales; y no deja de llamar la atención el incremento en el número de maestros, pese a los problemas en esa rama que habían llevado al debate público apenas una década antes.

Entre dos revoluciones: el CONET y el CONADE (1956-1970)

Tampoco los tres años de la Revolución Libertadora –que darían, según las visiones tradicionales, inicio al momento de decadencia de la enseñanza técnica– implicaron cambios en esta materia. Sí hubo, por parte del nuevo gobierno de facto, una actitud política de desperonización dirigida hacia la CNAOP (no así hacia la DGET). El organismo se

26 “Pañoleros” o “personal de pañol” es el nombre con el que se lo denomina en algunas de nuestras fuentes. Sin embargo, también se encontraba el personal dedicado al mantenimiento de tornos y otras maquinarias. En algunas ocasiones dicha tarea recaía en los propios maestros de enseñanza práctica. En otros, sin embargo, había personal dedicado específicamente a esa tarea debido al uso constante que se le daba a la maquinaria en dos o hasta en tres turnos.

consideró uno de los símbolos más del régimen depuesto cuyo contenido político se debía extirpar. En consonancia con ese razonamiento, que primó en casi todos los aspectos de la Libertadora, la CNAOP fue intervenida y dejó de funcionar el esquema colegiado con el que se la había ideado en 1944.

Pero, a diferencia de otros organismos creados por la planificación peronista, esta no corrió la suerte de ser disuelta y permaneció hasta el traspaso presidencial al gobierno de Frondizi en mayo de 1958. Más aún, se esgrimieron los mismos argumentos de racionalidad que había expresado el gobierno derrocado en el Segundo Plan, aunque ahora con otro objetivo: se trataba, como en casi toda la administración pública, de poner racionalidad en un organismo que había hecho derroche de recursos en la creación de escuelas-fábrica y cursos de capacitación, razón por la cual en sus tres años de gobierno cesó la creación de estos, manteniéndose solo los que ya se encontraban en funcionamiento, aunque algunos de fábrica, por razones políticas, cesaran también de dictarse²⁷.

En otros aspectos, el gobierno de la Libertadora se propuso innovar, pero volviendo sobre los pasos de sus predecesores. Aunque no se llegara a aplicar, un despacho elaborado a pedido del Ministerio de Educación recomendaba que las escuelas industriales dejaran de otorgar el título de experto al tercer año de estudios, y dejar solo el de técnico, para el que además se debían cursar siete en lugar de seis años²⁸.

Adelantando un poco lo que luego expondremos en otro conjunto de cuadros, la educación secundaria en general, y la técnica en particular, sufrió en el período del gobierno de facto no ya desaceleraciones en las variables

²⁷ Ministerio de Educación y Justicia –CNAOP. *La preparación de mano de obra calificada para la industria*. Buenos Aires, Escuela de Artes Gráficas de la Nación, 1956.

²⁸ *Ibidem*. *Despacho de la comisión asesora de planes y programas de estudio*. Buenos Aires, 1956.

que venimos analizando, sino directamente caídas. Para el caso de la enseñanza técnica, la investigación de Matton a la que antes habíamos mencionado asocia dichas caídas con el escenario recesivo de los años 1956 y 1957 que implicó la puesta en práctica del plan de estabilización destinado a contener la inflación y recuperar el dinamismo de la balanza comercial.

Aunque inicialmente se asociara el desarrollismo con el gobierno del radical intransigente Arturo Frondizi, posteriores trabajos han apuntado a extender el proceso a los gobiernos sucesivos, sean semidemocráticos (por la proscripción del peronismo imperante en la época) o de signo militar-autoritario (Belini, 2012; Jáuregui, 2013 y 2018), poniendo en foco los diversos planes de expansión-estabilización implementados y los diversos organismos a tal efecto creados. Nuestro análisis sobre el desempeño de la enseñanza técnica en el período que media entre la Libertadora y el Onganía va en consonancia con dichos trabajos.

Esta tipo de enseñanza se inscribió en el desarrollismo desde sus inicios con la creación, a finales de 1959, del Consejo Nacional de Educación Técnica (CONET), el cual puede incluirse en el conjunto de organismos centralizados y autárquicos que fueron conformando las políticas de aquel cuño, como el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA), de Tecnología Industrial (INTI) o el Consejo Federal de Inversiones (CFI).

No debe confundirse el CONET del frondizismo con aquel propuesto por el socialismo tres décadas atrás. Este organismo era, en un sentido, una continuación de la CNAOP, la cual la ley de creación del Consejo absorbía. También quedaba incluida dentro de su órbita la DGET, y la ley de creación sancionaba la fundación de un nuevo tipo de establecimiento, las denominadas “escuelas nacionales de educación técnica” (ENET). Este paquete de medidas tomadas simultáneamente, en su discurso, apuntaban a concluir la tarea de unificación y reforma que el régimen peronista había comenzado, mas no concluido.

Algunos rasgos de la enseñanza técnica de aquel gobierno pervivían en la nueva fisionomía que la modalidad adoptaba. El CONET era también un organismo colegiado donde intervenían empresarios, sindicatos y Estado. Sin embargo, cabe destacar que la representación, en consonancia con los tiempos poco adeptos al sindicalismo que corrían, se había modificado a favor de los primeros. Mientras que estos mantenían tres representantes como en los tiempos de la CNAOP, los sindicatos veían reducido a uno su asiento en el nuevo Consejo²⁹. El impuesto al aprendizaje también se mantenía como fuente de financiamiento del sistema.

Como sucedía con el INTA, INTI o el CFI, la creación del CONET formaba parte de una concepción de la economía que, si bien ya había sido introducida por el régimen peronista, tenía ahora una arista internacional más importante.

La creación de esos organismos delata el influjo, más pronunciado luego de la Revolución cubana de 1959 y a través de la Alianza para el Progreso de 1961, de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL). En sus diversos documentos donde hacía recomendaciones a los países que implementaban estas políticas, la enseñanza técnica aparecía en la agenda como una prioridad dentro del accionar educativo de los países.

El mayor ímpetu industrial y mercadointernista al que apuntaba la Comisión como forma de superar el subdesarrollo característico de la región debía ir acompañado por políticas educativas que aseguraran una constante provisión de mano de obra calificada, aunque, a diferencia de otros momentos, ahora, en sintonía con el influjo que iba tomando la teoría del capital humano (Aronson, 2007), se ponía en igualdad de posiciones la figura del operario y la del técnico (CEPAL, 1958).

²⁹ Ley 15.240 de creación del Consejo Nacional de Educación Técnica. Buenos Aires, 1959.

Desde el punto de vista de estas acciones, y de otras que a continuación analizaremos, aunque los números no acompañen –como también observaremos–, no es correcto hablar de una época de decadencia de la enseñanza técnica. La creación del CONET y las ENET no es solo recomendación de la CEPAL, sino que figura también en las conclusiones de las reuniones de ministros de Educación provinciales, eventos que empezaron a tener lugar durante el gobierno de Frondizi y antecedieron a la fundación del Consejo, por ejemplo³⁰. La creación, en 1961, del Consejo Nacional de Desarrollo (CONADE), aunque tenía funciones más amplias, incluía entre sus misiones contribuir al desarrollo de la enseñanza técnica.

En consonancia con estas acciones, en 1962 el CONET publicó un extenso documento que actuaba como un plan de desarrollo para la educación técnica³¹. Por la naturaleza de este trabajo, no podemos detenernos demasiado en este plan, que, además de realizar un profundo *racconto* de la historia y estado presente de la enseñanza técnica en el país y un censo exhaustivo de todos los establecimientos existentes y precisar cómo debía interactuar la industria y las organizaciones empresarias con el Consejo a través de una nueva herramienta, los convenios de ayuda mutua, fijaba la obligatoriedad escolar hasta el primer ciclo de enseñanza técnica y establecía una novedad: la escuela secundaria vocacional, ideada para menores de entre 12 y 17 años, como paso previo al ingreso a la educación técnica en las ENET. El cursado de esta instancia, además, eliminaba el examen de ingreso obligatorio, que muchas veces

³⁰ Ministerio de Educación y Justicia. *Conferencia nacional de ministros de educación. Consideración de los problemas de la enseñanza técnica*. Buenos Aires, 24 y 25 de octubre de 1958.

³¹ Ministerio de Educación y Justicia. Consejo Nacional de Enseñanza Técnica. *Formulación de un Plan de Desarrollo de la Educación Técnica en el Nivel de la Enseñanza Media*. Buenos Aires, 1962.

actuaba como filtro para el tan necesitado aumento de la matrícula³².

La crisis política que condujo al derrocamiento de Frondizi y el interregno de Guido, así como los vaivenes que atravesó la economía, implicaron que dichas medidas no empezaran a aplicarse sino hasta 1965, ahora en el marco del Plan Nacional de Desarrollo (PND). Sin embargo, como en otras ocasiones, la reforma nuevamente se limitó a algunas modificaciones a los planes de estudio y fue la última de importancia antes de la desaparición del CONET en 1992³³. Aunque ahora ya solo existiera un único tipo de establecimiento de enseñanza técnica, con numerosos ciclos y orientaciones que recordaban a la dispersión de oferta de antaño, eso sí, se estaba lejos aún de concretar el tipo de escuela que varias reuniones de ministros, documentos y conclusiones habían recomendado.

El gobierno autoritario de Onganía que sobrevino poco después se propuso una reforma integral, que sucediera en tres tiempos o momentos: una reforma económica, una reforma social y una reforma política de la sociedad argentina. En el marco de lo que se consideraba “el tiempo social”, se contemplaba una nueva reforma educativa, para lo cual el gobierno de la Revolución argentina convocó a una nueva reunión de ministros de Educación provinciales que se desarrolló en 1968. Del encuentro se desprendieron unas conclusiones finales³⁴ donde se proponía reformar el nivel medio de enseñanza de modo que se compusiera de dos ciclos, uno intermedio y de orientación y otro medio³⁵.

Aunque en los lineamientos generales de las conclusiones la enseñanza técnica aparecía cruzando transversalmente ambos niveles, no se precisaba en ellas qué tipo de

³² *Ibidem*, pp. 121-122.

³³ *Ibidem*, *Jerarquía de Planes y Programas Nacionales de Educación Técnica*. Buenos Aires, 1965.

³⁴ Secretaría de Estado de Cultura y Educación. *Tercera Reunión Nacional de Ministros de Educación. Informe final*. Buenos Aires, 1968.

³⁵ *Ibidem*, pp. 78-81.

instituciones de enseñanza debían reemplazar, o modificar, al CONET. El estallido del Cordobazo y el reemplazo de todo el gabinete del gobierno de Onganía menos de un año después, por otra parte, dejaron sin efecto el proyecto de reforma que se propuso a partir de aquella reunión.

Sí vieron la luz en ese período, y es importante detenernos brevemente en ellos, los informes del CONADE –organismo que empezara a funcionar plenamente en 1965–, dedicados a la educación en general y a la técnica en particular.

Los informes resultan documentos útiles por cuanto no solo ofrecen un panorama exhaustivo por regiones de la situación de la enseñanza técnica. También realizan análisis finos de las tasas de pases entre el ciclo básico y el orientado y estudian los problemas de deserción y repitencia en las ENET, cuestiones hasta entonces no abordadas. Emplean, por otra parte, el Censo Nacional de 1960 para realizar informes prospectivos de la cantidad de alumnos que deberá haber en los establecimientos de enseñanza técnica acorde a los aumentos de población calculados y son los primeros documentos que analizan la evolución de la modalidad en comparación con las más tradicionales³⁶.

Veamos, antes de concluir, cómo se comportó en términos cuantitativos la educación técnica en relación con las demás modalidades durante esa década y media.

³⁶ Entre 1966 y 1968 el CONADE produjo cuatro documentos referidos a la educación técnica empleando estos instrumentos de análisis, que fueron fuente de los trabajos contemporáneos de Matton, Weimberg y Wiñar que estuviéramos analizando. Ellos son *Educación, recursos humanos y desarrollo económico y social* (dos tomos, entre 1966 y 1968), *La Educación Técnica. Algunos aspectos cuantitativos de su desarrollo* (1967) y *Análisis y Diagnóstico* (1968).

Cuadro 4. Evolución total de la matrícula del sistema educativo, nivel secundario (1956-1970)

Técnica		Bachiller(*)		Comercial		Normal(**)	
1956	83.138	1956	124.079	1956	90.560	1956	107.519
1957	73.991	1957	132.707	1957	86.151	1957	117.732
1958	75.144	1958	141.335	1958	91.877	1958	127.945
1959	80.331	1959	149.963	1959	98.800	1959	138.158
1960	91.800	1960	149.966	1960	106.317	1960	138.161
1961	100.295	1961	152.192	1961	120.965	1961	146.256
1962	103.938	1962	154.987	1962	132.733	1962	151.859
1963	105.629	1963	162.698	1963	148.149	1963	159.480
1964	113.828	1964	170.524	1964	160.231	1964	172.632
1965	113.451	1965	178.555	1965	178.739	1965	184.934
1966	118.224	1966	186.268	1966	192.269	1966	194.941
1967	123.235	1967	192.892	1967	208.088	1967	203.749
1968	129.783	1968	197.571	1968	220.317	1968	212.557
1969	137.288	1969	211.523	1969	240.264	1969	221.365
1970	147.994	1970	218.400	1970	271.142	1970	230.173
Total: 178 %		Total: 176 %		Total: 299 %		Total: 214 %	

(*) Datos aproximados entre 1956 y 1959.

(**) Ídem.

Fuente: elaboración propia sobre la base de Secretaría de Estado de Cultura y Educación. *La educación en cifras*, 1970.

Cuadro 5. Evolución de los establecimientos del sistema educativo, nivel secundario (1956-1970)

Técnica		Bachiller		Comercial		Normal (*)	
1956	678	1956	480	1956	274	1956	394
1957	687	1957	522	1957	307	1957	408
1958	660	1958	583	1958	338	1958	412
1959	671	1959	715	1959	374	1959	491
1960	723	1960	682	1960	444	1960	549
1961	784	1961	750	1961	568	1961	546
1962	808	1962	519	1962	648	1962	591
1963	800	1963	830	1963	713	1963	633
1964	836	1964	867	1964	792	1964	690
1965	858	1965	868	1965	891	1965	754
1966	825	1966	845	1966	910	1966	773
1967	844	1967	931	1967	986	1967	813
1968	869	1968	904	1968	1.063	1968	817
1969	871	1969	939	1969	1.037	1969	823
1970	921	1970	932	1970	1.139	1970	833
Total: 136 %		Total: 194 %		Total: 415 %		Total: 211 %	

(*) Datos estimados para 1956 y 1957.

Fuente: elaboración propia sobre la base de Secretaría de Estado de Cultura y Educación. *La educación en cifras*, 1970.

**Cuadro 6. Evolución del personal del sistema educativo,
nivel secundario (1956-1970)**

Técnica		Bachiller		Comercial		Normal (*)	
1956	10.900	1956	20.839	1956	12.060	1956	13.729
1957	10.074	1957	21.159	1957	13.629	1957	14.289
1958	11.045	1958	20.294	1958	14.267	1958	14.296
1959	11.815	1959	21.572	1959	15.603	1959	15.874
1960	12.452	1960	23.215	1960	17.019	1960	17.159
1961	16.166	1961	24.468	1961	19.149	1961	17.447
1962	17.207	1962	25.550	1962	21.565	1962	18.539
1963	16.907	1963	27.360	1963	23.596	1963	19.188
1964	17.958	1964	28.215	1964	25.187	1964	20.238
1965	18.874	1965	28.597	1965	27.958	1965	22.066
1966	19.695	1966	28.802	1966	29.474	1966	23.351
1967	21.449	1967	30.321	1967	31.089	1967	24.397
1968	21.504	1968	30.126	1968	33.447	1968	24.336
1969	22.410	1969	31.933	1969	34.297	1969	25.702
1970	23.248	1970	35.078	1970	36.823	1970	26.970
Total: 213 %		Total: 168 %		Total: 305 %		Total: 196 %	

(*) Datos estimados para 1956 y 1957.

Fuente: elaboración propia sobre la base de Secretaría de Estado de Cultura y Educación. *La educación en cifras*, 1970.

Hablar de que los diferentes gobiernos, pese a lo declarado en discursos, planes y reformas y la creación de nuevos organismos específicos, optaron por orientar su esfuerzo educativo hacia las ramas tradicionales del sistema educativo es una cosa, y decir que entre la Libertadora y el Onganiato se produjo una decadencia de los estudios técnicos es otra. El estudio de los cuadros anteriores nos conduce a sostener la primera afirmación.

Aunque persistió el rezago de la enseñanza técnica frente a los estudios humanísticos, comerciales (que nuevamente son los de mayor crecimiento) y normales (donde nuevamente llama la atención la poca preocupación de los gobiernos frente al exceso de maestros), estos tuvieron una evolución más que aceptable, especialmente teniendo en cuenta que ahora no estaba el factor CNAOP para poner duda en las cifras que analizáramos durante el período peronista.

Cabe aclarar que el crecimiento importante que se dio en la cantidad de personal, variable donde la técnica superó al resto de las modalidades, obedeció a la mayor cantidad de aquellos que se necesitaban para un solo establecimiento en comparación con los bachilleres, comerciales y normales.

Es cierto que, a diferencia del período anterior, la enseñanza técnica registra el insólito caso de tener momentos de caída en su matrícula, personal y establecimientos. Una investigación que ya mencionáramos explica, aunque solo para los años de la Libertadora, dichas caídas en la recesión industrial que trajeron aparejada los planes de estabilización aplicados por aquel gobierno. Se registran, sin embargo, caídas en otros momentos en que la economía atravesaba una fase de crecimiento, como en los años 60. Dado que dichas caídas aparecieron también por momentos en las demás ramas, particularmente en bachiller y comercial, una explicación plausible es que no se tratara de cierres de cursos y establecimientos, sino de su transferencia a la órbita de las provincias.

Aunque la educación continuaba siendo esencialmente nacional en la época, ya se estaban produciendo, tímidamente aún, los primeros ensayos de transferencia a las provincias bajo la denominación de “descentralización educativa” (Morduchowicz, 2008).

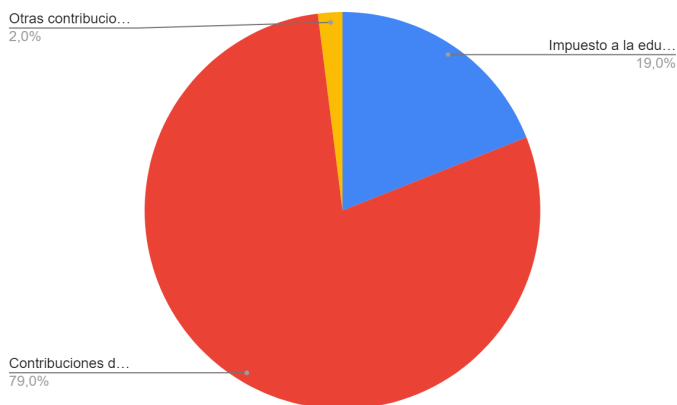
Para concluir, nos detendremos en otra de las particularidades que tuvo el conjunto de reformas que, a lo largo de nuestro período de estudio, atravesó la enseñanza

técnica. Estas tienen que ver con el dato no menor de su financiamiento.

El impuesto al aprendizaje que ya mencionáramos estaba destinado, inicialmente, solo a financiar el funcionamiento de la CNAOP, así y todo los recelos que despertara en el empresariado. Sin embargo, con la creación del CONET y la absorción de la DGET por parte de él, el impuesto se mantuvo y pasó a financiar todo el sistema de enseñanza técnica. Aunque el Estado nacional continuaba obligado a realizar una contribución, según lo establecía la ley orgánica de creación, la educación técnica adquirió desde entonces un carácter mixto de financiamiento.

Hasta tanto no dispongamos de datos sobre cómo evolucionó dicho impuesto durante el régimen peronista, solo podemos analizar cómo lo hizo en esta etapa a través del siguiente gráfico que sintetiza el financiamiento de la modalidad:

Gráfico 1: financiamiento del CONET (1960-1972)



Fuente: CONET, Boletín.

Si bien no estaba pensado que los empresarios financiaran la totalidad del funcionamiento del CONET, a diferencia de lo que sucedía con la CNAOP, su contribución al sostenimiento de este no llegó a representar el 20 % del total del presupuesto destinado al Consejo durante más de una década. Si bien la modalidad de abrir escuelas privadas de fábrica o cursos como forma de quedar exento de él continuó, lo fue en menor medida que durante el tiempo de aquel organismo, y no alcanza para explicar esta exigua participación –obligatoria por otra parte– de los empresarios en el sostenimiento de la modalidad que les proporcionaba la mano de obra calificada que tanto reclamaban.

Las razones del porqué de esa escasa contribución no podemos analizarlas aquí. Puede que las recurrentes crisis económicas que atravesó la economía entre 1956 y 1970 hayan tenido su cuota de responsabilidad en la baja recaudación del impuesto, sumado esto a un Estado poco proclive a monitorear su efectivo pago o a conceder moratorias en aras de reactivar el crecimiento industrial.

Lo que no resulta, sin embargo, un dato menor es que, a los problemas de la educación técnica en la Argentina del desarrollo, se le deba sumar que, en un sistema de financiamiento mixto, terminara siendo el Estado nacional el que mayores recursos invirtiera para su funcionamiento.

Conclusiones

En este trabajo hemos analizado el sistema educativo de forma global y principalmente el desempeño que en él tuvo la educación técnica. Lo que resulta paradójico es que, durante esas casi tres décadas, las orientaciones tradicionales del sistema educativo nacional permanecieron prácticamente inalteradas en su estructura, mientras que la educación técnica –que tenía como mínimo que ponerse a la par de ellas en matrícula, establecimientos y personal y, como

máximo, lograr romper esa base humanística-, para contribuir al crecimiento industrial, fue objeto de numerosas y originales reformas, institucionales y curriculares.

¿Por qué persistieron los problemas pese a ese abanico de medidas? Hay una explicación plausible para cada uno de los subperíodos en que dividimos nuestro estudio.

El régimen peronista optó por darle un uso político a la educación técnica privilegiando a la CNAOP y relegando a la DGET, que solo realizó una reforma cosmética de la modalidad. La Comisión, con sus escuelas-fábrica y cursos, en cambio, fue un instrumento que permitió reforzar su vínculo con los sindicatos al tiempo que lograba una mayor presencia del Estado en talleres y fábricas. Y a la hora de planificar la enseñanza en el largo plazo, como se ve en el Segundo Plan Quinquenal, optó por ampliar los estudios humanísticos por sobre los técnicos. A futuro se nos presenta la tarea de indagar por qué se produjo ese relegamiento de la DGET en el momento de definir qué modalidades de estudio debían privilegiarse en tal Plan y qué responsabilidad pudo tener la CNAOP al asumir un rol de competencia con dicha Dirección.

Los gobiernos sucesivos, exceptuando la Libertadora, que “congeló” las medidas tomadas previamente y no las reemplazó por otras, tuvieron otro ímpetu respecto a la educación técnica. Esta aparecía ahora ocupando un lugar central en los planes y políticas de desarrollo industrial. Pero sus planes y programas chocaron con la inestabilidad institucional y económica, como le sucediera a la planificación en su conjunto en cuanto instrumento para el desarrollo económico. Esa inestabilidad imponía a cada programa expansivo un plan de ajuste que afectaba los recursos del Estado, incluyendo los educativos y los de la enseñanza técnica. De todas formas, a futuro se deben estudiar con más profundidad tres documentos que hemos mencionado en el transcurso de este trabajo: el Plan de 1962, la reforma curricular de 1965 y el proyecto de 1968. Porque, más allá de los resultados alcanzados, es importante la búsqueda de

diferencias en la forma de concebir la educación técnica en ambos períodos y el lugar que se le asignaba en el sistema educativo.

Hay, sin embargo, dos problemas que pueden ser considerados estructurales. Uno, de largo aliento y debatido exhaustivamente en los años 30 y 40 como antesala a las reformas que estudiáramos. El otro, un producto de dichas reformas.

En todo el período, por motivos que aún debemos analizar y que exceden a este trabajo, las reformas nunca fueron al fondo institucional del problema: la necesidad de crear un establecimiento diferente al modelo de las escuelas industriales, heredado de fines del siglo XIX. Ese establecimiento, a su interior, replicaba la subordinación a los estudios humanísticos que la modalidad tenía (y aún tiene en los formatos provinciales) dentro del sistema educativo nacional de la época.

Existieron propuestas antes y durante nuestro período, como la Escuela Intermedia de Bunge, el Plan de 1962 o la propuesta de reforma de 1968, pero quedaron en libros, discursos políticos y documentos curriculares. La escuela técnica tradicional permaneció inalterada.

El segundo problema tiene que ver con lo débil que resultó el financiamiento mixto, al menos durante los años 60. Ante el poco apego que mostraron los empresarios para financiar la modalidad que les proveía mano de obra, fue el Estado el que debió suplir esa carencia. Queda, para futuros trabajos, analizar cuál fue la situación con ese financiamiento durante los años 50. Y las razones de la debilidad de tal financiamiento.

Para concluir y a la vez avanzar en futuras indagaciones, es importante mencionar que el formato de escuela técnica que ha ocupado estas páginas es, también, costoso en comparación con las demás ramas al tener más personal, talleres y maquinaria y la necesidad de materias primas. Estas características, que explican el financiamiento mixto de la modalidad, quizá también puedan explicar por qué

en la Argentina de la planificación y el desarrollismo se siguiera apostando desde el sector estatal a formatos menos costosos para expandir el sistema educativo a medida que la población en edad escolar crecía, como el bachiller, comercial y normal.

Referencias bibliográficas

- Aronson, P., 2007. “El retorno de la teoría del capital humano”. En *Fundamentos en Humanidades – Universidad Nacional de San Luis*, año 8, n.º 2, pp. 9-26.
- Arbelo, H., 2017. *La formación técnica en debate. Demandas empresarias, propuestas políticas y participación sindical en la reforma de la modalidad (1932-1945)*. Buenos Aires, Tesis-Flacso.
- Becerra, M., 2007. “Intelectuales socialistas, Estado y educación a principios del siglo XX”. En revista *Confluencia*, año 3, n.º 6.
- Belini, C., 2012. “El fracaso del autoritarismo desarrollista y de los populismos”. En Claudio Belini y Juan Carlos Korol. *Historia económica de Argentina en el siglo XX*. Buenos Aires, Siglo XXI Editores.
- Bunge, A., 1944. *Una nueva Argentina*. Buenos Aires, Kraft Ediciones.
- Calvagno, J., 2010. “El sindicalismo argentino ante las alternativas de la educación pública en la era neoconservadora (1931-1943)”. En Roberto Elisalde, Marina Ampudia, Juan Pablo Nardulli y Joaquín Calvagno (comps.). *Trabajadores y educación en Argentina. De las estrategias sindicales a la acción de los movimientos sociales*. Buenos Aires, Buenos Libros, pp. 15-42.
- Cepal, 1958. *El desarrollo económico de la Argentina* (anexo). Santiago de Chile, ediciones de la CEPAL.
- Cucuzza, H., 1996. “Peronismo y educación (1934-1955): el problema historiográfico de las fuentes”. En *Revista*

del Instituto de Investigaciones en Ciencias de la Educación, n.º 8.

- Dussel, I. y Pineau, P., 1995. "De cuando la clase obrera entró al paraíso: la educación técnica estatal durante el primer Peronismo". En Adriana Puiggrós (dir.). *Discursos pedagógicos e imaginario social en el peronismo (1945-1955)*. Editorial Galerna.
- Elisalde, R., 2008. "Notas sobre las estrategias del capital y el trabajo en el campo educativo: control, disciplina y educación alternativa". En *Anuario IEHS*, Universidad Nacional de Tandil.
- Gerchunoff, P. y Llach, L., 2018. *El ciclo de la ilusión y el desencanto. Un siglo de políticas económicas argentinas*. Buenos Aires, Ariel (segunda edición).
- Gómez Araujo, J. J., 1938. *La enseñanza técnico-Industrial en Argentina*. Buenos Aires, Ministerio de Justicia e Instrucción Pública.
- Gómez Araujo, J. J., 1945. *Aprendizaje y orientación: problemas de la formación de la juventud moderna*. Buenos Aires, El Ateneo.
- Jáuregui, A., 2005. "La planificación económica en el Peronismo (1945-1955)". En *Prohistoria*, año 9, n.º 9, Rosario, pp. 15-40.
- Jáuregui, A., 2015. "La planificación en la Argentina: el CONADE y el PND (1960-1966)". En *Anuario del Centro de Estudios Históricos "Prof. Carlos S. A. Segretti"*, año 13, n.º 13, pp. 243-266.
- Jáuregui, A., 2018. "Planificación económica y autoritarismo en la 'Revolución Argentina' (1966-1971)". En *Quinto Sol*, Vol. 22, n.º 1.
- 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.º 92.
- Matton, J., 1967. *La enseñanza técnica industrial en Argentina: oferta y demanda*. Buenos Aires, Centro de Investigaciones Económicas Instituto Torcuato Di Tella.

- Mauro, S., 2013. "Educación para el trabajo en las escuelas de artes y oficios de la Ciudad de Buenos Aires. Institucionalización y unificación de la educación técnica durante el primer peronismo (1944-1952)". En Martín Acri y Norberto Mancuso (comps.). *La educación y el trabajo en Argentina. Debates, tensiones y rupturas*. Buenos Aires, Ediciones del Museo-Archivo Raggio.
- Morduchowicz, A., 2004. *Discusiones de economía de la educación*. Buenos Aires, Losada.
- Morduchowicz, A., 2008. *El federalismo fiscal educativo argentino*. Buenos Aires, IIPE-Unesco.
- Pineau, P., 1991. *Sindicatos, Estado y educación técnica, 1936-1968*. Buenos Aires, CEAL.
- Pineau, P., 1997. "La vergüenza de haber sido y el dolor de ya no ser: los avatares de la educación técnica entre 1955 y 1983". En Adriana Puiggrós (comp.). *Dictaduras y utopías en la historia reciente de la educación argentina (1955-1983)*. Buenos Aires, Editorial Galerna, pp. 379 y ss.
- Plotkin, A., 1994. *Mañana es San Perón. Propaganda, rituales políticos y educación en el régimen peronista*. Buenos Aires, Ariel.
- Puiggrós, A., 1990. *Sujetos, disciplina y currículum en los orígenes del sistema educativo argentino*. Buenos Aires, Galerna.
- Sánchez Román, J. A., 2007. "De las escuelas de artes y oficios a la Universidad Obrera Nacional: Estado, elites y educación técnica, 1914-1955". En *CIAN, revista de Historia de las Universidades*, Vol. 10, n.º 1, pp. 269-299.
- Tedesco, J. C., 1970. *Educación y sociedad en la Argentina (1880-1945)*. Buenos Aires, Ediciones Solar.
- Tedesco, J. C., 1977. *Educación e industrialización en Argentina*. Buenos Aires, Unesco – CEPAL.
- Weimberg, D., 1967. *La enseñanza técnica industrial en Argentina 1936-1965*. Buenos Aires, Centro de Investigaciones Económicas Instituto Torcuato Di Tella.

Wiñar, D., 1970. *Poder político y educación. El Peronismo y la CNAOP*. Buenos Aires, Instituto Torcuato Di Tella.

Fuentes

CONADE. *Educación, Recursos Humanos y Desarrollo Económico y Social*. Buenos Aires, tomo I (1966) y tomo II (1968).

CONADE. *La Educación Técnica. Algunos aspectos cuantitativos de su desarrollo* (1967)

CONADE. *Análisis y diagnóstico*. Buenos Aires, 1968.

Decretos 14.538/44 y 6.648/45 de creación de la CNAOP. Ministerio de Justicia e Instrucción Pública. *Informe sobre escuelas de artes y oficios*. Buenos Aires, Escuela de Artes Gráficas de la Nación, 1935.

Ley 15.240 de creación del Consejo Nacional de Educación Técnica. Buenos Aires, 1959.

Ministerio de Justicia e Instrucción Pública. *Bases para una nueva estructuración de la enseñanza*. Buenos Aires, 25 de setiembre de 1943.

Ministerio de Educación y Justicia. *Educación y tecnología*. Buenos Aires, 1952.

Ministerio de Educación y Justicia –CNAOP. *La preparación de mano de obra calificada para la industria*. Buenos Aires, Escuela de Artes Gráficas de la Nación, 1956.

Ministerio de Educación y Justicia. *Despacho de la comisión asesora de planes y programas de estudio*. Buenos Aires, 1956.

Ministerio de Educación y Justicia. *Conferencia nacional de ministros de educación. Consideración de los problemas de la enseñanza técnica*. Buenos Aires, 24 y 25 de octubre de 1958.

Ministerio de Educación y Justicia. Consejo Nacional de Enseñanza Técnica. *Formulación de un Plan de Desarrollo*

de la Educación Técnica en el Nivel de la Enseñanza Media. Buenos Aires, 1962.

Ministerio de Educación y Justicia. *Jerarquía de Planes y Programas Nacionales de Educación Técnica.* Buenos Aires, 1965.

Ministerio de Educación y Justicia. *Estadística educativa 1959.*

Secretaría de Estado de Cultura y Educación. *Tercera Reunión Nacional de Ministros de Educación. Informe final.* Buenos Aires, 1968.

Secretaría de Educación de la Nación. Dirección General de Educación Técnica. *Planes de estudio tipo escuelas industriales.* Buenos Aires, 1948.

Secretaría de Estado de Cultura y Educación. *La educación en cifras, 1958-1969.*

Secretaría de Estado de Cultura y Educación. *Estadística educativa, 1958-1967 y 1970.*

Subsecretaría de Informaciones. *Segundo Plan Quinquenal.* Buenos Aires, 1953.

Los albores del Plan Nuclear Argentino en la “era atómica”

Algunos elementos de análisis (1950-1976)

MILAGROS ROCÍO RODRÍGUEZ ¹

Introducción

Durante la primera parte del siglo XX, el problema del abastecimiento energético comenzó a evidenciarse como un aspecto crítico de la economía argentina dado el vertiginoso incremento de la población –sobre todo, en las grandes ciudades–, la modernización urbana y las transformaciones derivadas del incipiente proceso de industrialización por sustitución de importaciones (ISI). Sintomáticamente, la discusión venía cobrando protagonismo desde la Primera Guerra Mundial entre los especialistas y ciertos ámbitos de la burocracia estatal y las Fuerzas Armadas. Estos actores señalaban los efectos negativos derivados de la dependencia frente a las importaciones de carbón inglés, a la vez que comenzaban a demandar la intervención del Estado nacional en el control del abastecimiento de ciertas materias primas estratégicas (Solberg, 1986; Gadano, 2006).

El estallido de la Segunda Guerra Mundial, ocurrido veinte años después, contribuyó a profundizar aquellas aspiraciones. Si bien el petróleo comenzaba a desplazar

¹ Universidad de Buenos Aires. Facultad de Filosofía y Letras. CONICET/ Instituto Ravignani. Facultad de Ciencias Económicas. Centro de Estudios Económicos de la Empresa y el Desarrollo (CEEED) adscrito al Instituto Interdisciplinario de Economía Política (IIEP-BAIRES), Buenos Aires, Argentina.

al carbón como insumo clave del sector energético, para países como la Argentina, que no contaban con una gran disponibilidad de yacimientos petrolíferos o carecían de la infraestructura necesaria para su explotación, dicha transformación no implicó romper los lazos de la dependencia, sino, sencillamente, cambiar de proveedor. Por otra parte, el grupo de oficiales que había conquistado el poder político tras el golpe de 1943 cristalizaba la vocación por el fomento de una industria nacional integrada como condición indispensable para garantizar la seguridad del país. Así, la producción de acero, aeroplanos, automóviles y la industria química en general pasaron a contar con la intervención directa del Estado.

En este contexto, la noticia de las explosiones ocurridas en Hiroshima y Nagasaki en agosto de 1945 fue percibida por los militares argentinos como una oportunidad histórica para incorporar una fuente de energía alternativa capaz de dinamizar a la industria (Hurtado de Mendoza, 2014, p. 36). Aunque los estudios realizados desde la perspectiva de la historia económica han ahondado sobre la cuestión energética en general, la mayor parte de la producción bibliográfica se orienta al análisis de un sector particular, a saber, la explotación petrolera. Sin negar la relevancia que aquella rama de la economía ha revestido en cualquier economía del siglo XX, este capítulo se propone explorar la trayectoria de una fuente de energía que, tradicionalmente, ha resultado periférica en el abordaje historiográfico: el desarrollo de la energía nucleoelectrica.

En todos los países en que comenzaban a proyectarse programas nucleares luego de 1945, el Estado desempeñó un papel central: por un lado, porque la tecnología derivada de los usos del átomo fue desarrollada en laboratorios estatales por iniciativa de los distintos gobiernos que la identificaron como un recurso estratégico; y, por otro, porque aún en países que contaban con una burguesía poderosa, como los Estados Unidos, el sector público retuvo una fracción sustancial del capital accionario de las usinas, en tanto

garante último de la seguridad y el bienestar de la ciudadanía y el territorio. Adicionalmente, el Estado ha tenido una presencia indiscutida en materia de control radiológico, regulación, desmantelamiento de instalaciones, manejo de combustibles, y otras actividades asociadas (Rubio-Varas y De la Torre, 2014, 2017).

En Argentina, el accionar público se articuló mediante una institución específica —la Comisión Nacional de Energía Atómica (CNEA)— que tuvo la particularidad de desarrollar características excepcionales respecto del resto de los organismos estatales. En primer lugar, porque desde su creación en 1950, y hasta la reforma neoliberal de 1994, la CNEA desempeñó un papel privilegiado para el diseño y la implementación de la política nuclear, a la vez que retuvo el control de la totalidad del sector. En segunda instancia, porque, a diferencia del resto de las actividades de generación eléctrica, no fue incorporada bajo la órbita de la Dirección Nacional de la Energía ni en ninguna de las entidades que le sucedieron.² Como resultado, el personal de CNEA —compuesto en su mayoría por científicos, militares y técnicos— detentó un amplio margen de autonomía que, sumado al prestigio que la tecnología nuclear alcanzaba en la posguerra, lo asemejan a las “burocracias enraizadas” descritas por Evans (1995) y a la naturaleza del vínculo principal-agente analizado por Przeworski (2007). Según Evans, es posible que, aún en condiciones de baja estatalidad, se conformen burocracias especializadas con un grado considerable de autonomía respecto del poder central, pero vinculados por canales orgánicos de comunicación. De esta forma, la efectividad de las políticas públicas

² Una explicación posible de esa característica radica en que la explotación de electricidad de origen nuclear no constituía una opción viable para su inclusión en los objetivos inmediatos de desarrollo del sistema eléctrico (Lugones, 2019). De hecho, como enseguida veremos, durante sus primeros años de vida el organismo se asemejó más a un instituto de desarrollo de CyT que a un organismo abocado a actividades productivas o promotor de obra pública.

no solo depende del margen de maniobra de la institución en cuestión, sino de su inserción en la estructura social circundante. Complementariamente, Przeworski argumenta que, mientras que el gobierno en calidad de principal toma directivas, carece del conocimiento específico para llevar a cabo las tareas. Consecuentemente, delega las funciones en entidades o agentes en virtud de sus conocimientos en el tema, reconociendo una asimetría en el manejo de la información. En tanto mayor resulte la especialización de la burocracia, mayor será la cuota de autonomía que el agente puede utilizar para obrar a su favor, incluso en detrimento de los intereses originales del principal.

Sintomáticamente, la experiencia de CNEA prueba que dicha autonomía hizo posible la consolidación de un “estilo sociotécnico” particular al interior de la institución. Siguiendo el planteo de Hughes, el término remite a la forma en que una tecnología se adapta en el tiempo y el espacio, según las condiciones políticas, históricas y geográficas, los valores sociales y las formas organizacionales del contexto en que se inserta (2008). De dicha definición se desprende que, en cuanto entrelazado a su entorno, un estilo tecnológico no permanece invariable a lo largo del tiempo. Esta mirada, inscripta en los modelos interactivos que dan cuenta del cambio tecnológico, apela a la idea de que no existe una separación entre lo social y lo técnico: lo técnico es socialmente construido y lo social es tecnológicamente construido (Bijker, 1995). De esta forma, una misma tecnología puede ser apropiada en distintas partes del mundo o en distintos momentos históricos y generar resultados completamente opuestos. En el caso puntual del sector nuclear, el estilo sociotécnico consolidado al interior de CNEA en las décadas de 1950 y 1960 se caracterizó fundamentalmente por una aspiración temprana a dominar la tecnología a través del concepto de “autonomía tecnológica” y la confianza en las capacidades propias. Posteriormente, dichos elementos fueron momentáneamente abandonados, reflotados y resignificados en virtud del contexto histórico.

El concepto de “autonomía tecnológica” fue propuesto inicialmente por Jorge Sabato, miembro e ideólogo de CNEA, y no puede entenderse por fuera del acelerado proceso de industrialización por sustitución de importaciones (ISI) que el país atravesaba desde la década anterior. Partiendo de la necesidad de fortalecer la adquisición de conocimientos y competencias locales a través de la resolución de los problemas prácticos propios de cada región (o *learning by doing*), la institución aspiró a incrementar la capacidad de decisión respecto de aquello que se desarrollaba y producía localmente, qué elementos se importarían y bajo qué condiciones convenía asociarse. De esta forma, la noción de “autonomía tecnológica” no se trataba de promover tecnologías desarrolladas localmente en forma indiscriminada, sino de poder definir paquetes tecnológicos sostenibles que pudieran adecuarse a las condiciones económicas y sociales en las que se inscribirían (Sabato, 1983). Así, se esperaba transformar el Programa Nuclear en una “industria industrializante”, es decir, un espacio a través del cual fomentar el desarrollo más general de la industria nacional (Destanne de Bernis, 1971; Sabato, 1973b). Dicha percepción no era exclusiva de los intelectuales argentinos, ya que los Programas Nucleares adoptados en la periferia –como Brasil, México, España y la India– fueron tempranamente percibidos como un ámbito idóneo para potenciar el desarrollo industrial a través de la transferencia de tecnología, la formación de recursos humanos altamente capacitados y el eslabonamiento de la industria en general. Así, se esperaba “derramar” u “ofertar” los conocimientos adquiridos por CNEA hacia las empresas nacionales en forma gratuita. La constitución del Departamento de Metalurgia y el Servicio de Asistencia Técnica a la Industria (SATI), organizado en 1962 como una entidad sin fines de lucro, fueron los ejemplos más claros de aquella política (Enríquez, 2011, p. 17).

Nuestra hipótesis defendida a lo largo de este trabajo radica en que, durante los primeros años del desarrollo de CNEA que coincidieron con el modelo de la ISI

(1950-1976), el concepto de “autonomía tecnológica” resultó fundamental para comprender las decisiones que se tomaron en torno al Programa Nuclear: tanto la elección del diseño de los reactores, como la modalidad de compra obedecieron al objetivo estratégico de transformar al sector nuclear en una “industria industrializante”. En este sentido, la existencia de un programa institucional claro, con aspiraciones que trascendieron a los vaivenes políticos de la época, estuvo indisociablemente ligada a la capacidad de CNEA para operar como una burocracia enraizada con un grado notorio de autonomía respecto del “principal”. En forma complementaria, sostendremos que dicha trayectoria tampoco resultó ajena a las transformaciones ocurridas en el mercado internacional de reactores nucleares, en cuanto la Argentina dependía de la tecnología y el financiamiento proveniente de las grandes compañías nucleoelectricas.

Siguiendo un orden cronológico, el trabajo será dividido en cuatro etapas que, a nuestro juicio, fueron dando cuenta de la evolución de dicho “estilo sociotécnico” a lo largo del tiempo, a la vez que resultó retroalimentado por los logros cosechados. Finalmente, esbozaremos algunas reflexiones finales con la intención de aportar algunos elementos de análisis.

El despuntar de la “era atómica” (1945-1952)

Si bien la noción del átomo como parte constitutiva del universo resultaba familiar para cualquier lego de principios del siglo XX, los usos derivados de la energía contenida en él aún se discutían en círculos académicos restringidos. De hecho, antes de finalizar la Segunda Guerra Mundial, existían pocos centros universitarios donde se trabajaba el tema. Sin embargo, el 6 de agosto de 1945, el mundo tuvo, por primera vez, absoluta conciencia de su poder. Las explosiones de Hiroshima y Nagasaki se transformaron en

el umbral de una nueva era, cuyas consecuencias en el devenir de la humanidad dejarían una huella sin precedentes. No es objeto de este trabajo reseñar los descubrimientos o avances científicos que dieron lugar al empleo de las armas nucleares, cuyo potencial ha sido central para entender gran parte del equilibrio político mundial en los años de la Guerra Fría. Sin embargo, destacaremos un dato insoslayable: los usos “pacíficos” y “no pacíficos” del átomo tienen una base científica, técnica e industrial común (Castro Diaz Balart, 1991, p. 58; Shrader Frechette, 1983, p. 20).

A la vez que se conocía el efecto devastador de las bombas nucleares, científicos y políticos avistaban la posibilidad de utilizar su poder para diseñar un nuevo mundo. Desde ese punto de vista, las explosiones controladas podrían transformarse en la solución a uno de los grandes problemas de las sociedades industriales: la generación de energía limpia, segura y virtualmente inagotable. Incluso, en algunos círculos académicos, comenzaba a cobrar fuerza la idea de que, en manos adecuadas, la tecnología atómica podía ser el puente hacia una nueva civilización signada por la paz, el desarrollo y la cooperación mundial. Paradójicamente, los científicos e ingenieros implicados en la fabricación de las primeras armas nucleares se veían a sí mismos como las únicas personas capaces de desempeñar aquel rol dirigente (Noble, 2000, p. 131).

Ahora bien, los primeros Programan Nucleares se desarrollaron al calor de la Segunda Guerra Mundial. Es por este motivo por lo que, en todos los casos, los países beligerantes instalaron laboratorios en regiones aisladas que operaban en el más estricto de los secretos. De la misma forma, el rol de las Fuerzas Armadas constituyó otro aspecto común en cuanto que, hasta bien avanzada la década de 1950, el desarrollo de las aplicaciones bélicas ligadas a la tecnología atómica constituiría el objetivo último en casi todos los Estados involucrados (Shrader Frechette, 1983, p. 23). Como se comprueba en la tabla 1, a excepción de

Francia, la producción de bombas nucleares antecedió a la instalación de usinas eléctricas.

Tabla 1. Países con bombas nucleares entre 1950 y 1960

País	EE. UU.	URSS	Inglaterra	Francia
Bombas nucleares detonadas	"Trinity", "Fatman" y "Little Boy" (1945)	"RDS 1" (1954)	"Hurricane" (1952)	"Gerboise Bleue" (1960)
Primera usina nuclear	Shippingport (1957)	Obninsk (1954)	Calder Hall (1956)	G-2 (1959)

Elaboración propia sobre la base de Power Reactor Information System (2017).

En este contexto, no resulta sorprendente que la tecnología atómica captara rápidamente la atención de las Fuerzas Armadas argentinas, que, inmersas en el debate respecto de la necesidad de encarar el desarrollo de una industria local, vieron en la "era nuclear" la clave para otorgar una solución a la dependencia energética. Pocas semanas después de la detonación de las bombas nucleares, el general Manuel Savio presentó, a través del Ministerio de Guerra, un proyecto que apuntaba a preservar e investigar los yacimientos de uranio en el país, el cual fue sancionado un mes después (Hurtado de Mendoza, 2014, p. 37). Así, se iniciaba la prospección geológica del territorio a través de la Dirección General de Fabricaciones Militares (DGFM) y la Universidad de Cuyo, revelando que la Argentina contaba con un grado aceptable de recursos uraníferos (Sabato, 1973a, p. 113).³

Por entonces, el proceso de industrialización sustituti-
va a través de la planificación estatal recibía un renovado

³ Decreto del Poder Ejecutivo 22.855/45, *Boletín Oficial de la República Argentina*, 17 de octubre de 1945.

impulso tras el ascenso del general Juan Domingo Perón a la presidencia (1946-1955) y la formulación de los primeros Planes Quinquenales. Durante aquellos años, los esfuerzos se orientaron a fomentar la creación de industrias nuevas, promocionar las ya existentes e incrementar el valor agregado de las materias primas destinadas a la exportación. Por este motivo, el gobierno peronista también fue capaz de percibir tempranamente la relevancia que las investigaciones atómicas comenzaban a tener en el mundo desarrollado y dedicó grandes esfuerzos en lograr el dominio de la tecnología.

Al igual que sucedía en los países centrales, el punto de partida del Plan Nuclear Argentino fue la adquisición de conocimientos a través de la migración científica. Dicho objetivo radicaba, por un lado, en que gran parte de la comunidad intelectual argentina –nucleada en torno a la Asociación de Física Argentina (AFA)– se había declarado políticamente opositora al modelo peronista. Adicionalmente, al tratarse de una rama “novel” de la ciencia, tampoco existían en el país físicos especializados o instituciones que dictaran cursos en esa área del conocimiento. Como resultado –y a semejanza de lo que sucedía en Estados Unidos y la Unión Soviética–, el gobierno intentó negociar el ingreso al país de científicos provenientes de la Alemania nazi que habían trabajado en el proyecto nuclear de la *Wehrmacht*.⁴ Sin embargo, dada su condición periférica, la Argentina solo pudo contratar expertos no requeridos por las fuerzas ocupantes (Stanley, 2004, p. 30). De esta forma, en 1948 llegaba al país un físico austriaco, Ronald Richter,

4 Tras la derrota del Eje, las investigaciones científicas y tecnológicas desarrolladas en la Alemania nazi serían repartidas como botín de guerra entre las potencias ocupantes: mientras que la Unión Soviética extrajo equipos enteros –aún en contra de la voluntad de sus miembros–, los Aliados procedieron a encarar una política más selectiva de científicos y especialistas a costa de “blanquear” los antecedentes de participación en el régimen nazi (Stanley, 2004).

quien habría trabajado en el proyecto de fusión nuclear bajo las órdenes de Von Ardenne en Berlín (Sabato, 1973a).

A fin de asegurarse la adhesión política de los nuevos cuadros científicos, el gobierno peronista decidió encarar una estrategia de creación de instituciones en yuxtaposición con las existentes. Como resultado, en 1950 se fundaba la Comisión Nacional de Energía Atómica como un ente autárquico, con el objetivo de coordinar, estimular y controlar todas las investigaciones en el campo nuclear.⁵ La institución, notoriamente desconectada de la Dirección Nacional de la Energía creada en 1943, quedaba en manos del Ejército y funcionaba como órgano de consulta directa y asesoramiento del Poder Ejecutivo en materia de nucleoelectricidad y radioquímica. En tanto, la formación de un equipo local de científicos y técnicos quedaba encargada a la Dirección Nacional de Energía Atómica (DNEA) y el Laboratorio de Investigaciones Nucleares en la Universidad Nacional de Tucumán, donde también tuvieron lugar los primeros trabajos de radioquímica a través del grupo formado por el científico alemán Walter Seelmann-Eggebert (Coll y Radicella, 2000, p. 38).

A pesar de los esfuerzos realizados por el gobierno, los primeros años del desarrollo nuclear argentino no se tradujeron en la consolidación de un verdadero plan nuclear.⁶ En 1950, el científico austriaco Ronald Richter, de antecedentes académicos dudosos, convenció al presidente Perón de “acortar camino” y apostar por el dominio de la fusión controlada para acceder a una fuente confiable y “casi ilimitada” de energía. A este fin, se lo designó al frente de CNEA con autoridad presidencial para sortear dificultades burocráticas y trabajar con una importante cuota de autonomía en los laboratorios ubicados en la Isla Huemul de

⁵ Decreto del Poder Ejecutivo 10.936/50, *Boletín Oficial de la República Argentina*, 7 de junio de 1950.

⁶ De hecho, algunos autores consideran que los años de Richter constituyeron la “etapa oscura” o “etapa cero” (Sabato, 1970; Mariscotti, 1987).

Bariloche. Acorde con el clima de época, las instalaciones fueron operadas dentro del más estricto de los secretos: de hecho, los laboratorios llegaron a contar con una sólida vigilancia militar (Mariscotti, 1984, p. 134; Sabato, 1973a, p. 108). De esta forma, la CNEA de los primeros años se asemejaba más a una “tecnocracia gobernante no democrática”, dado que las decisiones se debatían a través de tramas político-militares secretas que dejaban por fuera a la ciudadanía y, en este caso, también a los científicos y técnicos de las asociaciones tradicionales (Habermas, 1984).

Al cabo de un año de trabajo, y tras la compra de varios equipos en el exterior, el físico transmitió a las autoridades el éxito de la fusión controlada, noticia que fue anunciada por el mismo Perón a los medios internacionales, lo que provocó la inquietud de los países nucleares y suscitó el escepticismo de la comunidad académica mundial. Sin embargo, la ausencia de explicaciones convincentes en los meses que siguieron al suceso, sumada a la negativa de Richter a repetir el experimento, llevó a la conformación de una comisión de reconocidos científicos argentinos cuya investigación comprobó que se trataba de una farsa.

En noviembre de 1952, el Proyecto Huemul fue desmantelado, cerrando así uno de los episodios más infames y escandalosos del desarrollo científico en Argentina. Sin embargo, el *affaire* Richter no significó el abandono de las aspiraciones nucleares: a partir de entonces, era claro que la tecnología atómica ya tenía lugar en la agenda pública, a la vez que los laboratorios de Huemul legaron una gran cantidad de equipos que serían utilizados a futuro por el personal de CNEA (Marzorati, 2012, p. 108).

La génesis del Plan Nuclear Argentino (1952-1968)

A medida que la tecnología de reactores alcanzaba madurez suficiente para producir electricidad rentable y relativa-

mente segura, se escribía un nuevo capítulo para las aplicaciones civiles del átomo en el mundo. A partir de 1953, la gestión de Eisenhower en Estados Unidos tomaba la iniciativa hacia una política de apaciguamiento y cooperación internacional a través de la campaña “Átomos para la Paz” (Röhrlich, 2013, p. 4). De esta forma, el gobierno promovía el salto a la fase comercial de los reactores nucleares, a la vez que las empresas norteamericanas buscaban rentabilizar sus inversiones tecnológicas y mantener el monopolio comercial (Garrués-Irurzun y Rubio Mondéjar, 2017). En el marco de la Guerra Fría, el viraje del programa nuclear estadounidense implicaba el comienzo de un período de distensión, signado por las negociaciones y la cooperación entre ambos bandos (Saz Campos, 1993).

La iniciativa respondía a intereses diversos: para muchos científicos implicados en los programas nucleares, otorgaba la oportunidad de legitimar los usos del átomo frente a la opinión pública; para el gobierno, representaba una herramienta para asegurar aliados en Europa, afianzar el bloque occidental frente al avance comunista y controlar la producción de armas y recursos de origen nuclear en otros países. Más importante aún, la naciente industria nuclear estadounidense –compuesta fundamentalmente por firmas privadas que ya se desempeñaban en el mercado eléctrico– veía en la cooperación una oportunidad para comenzar a colocar su propia línea de reactores en el exterior. La campaña incluía la conformación de un Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA, o Internacional Atomic Energy Agency) bajo el patrocinio de las Naciones Unidas y la celebración de conferencias internacionales sobre los usos nucleares pacíficos. Por ese entonces, los medios de comunicación harían circular la idea de que las aplicaciones industriales del átomo constituirían una verdadera panacea a los problemas de la humanidad (Menéndez Navarro, 2007, p. 4).

Los encuentros –celebrados en Ginebra en 1955 y 1958– se orientaron a fomentar la cooperación interna-

cional a través del intercambio de información, expertos y material fisionable. A pesar de que no se reveló ninguna información acerca de la producción y distribución de recursos uraníferos, así como tampoco de las cuestiones relativas al enriquecimiento, el desarrollo de fuentes de energía viables fue uno de los temas más debatidos en las reuniones plenarias (Marzorati, 2012, p. 187). La iniciativa se solapaba con el “Plan Eisenhower”, orientado a promover el envío de ayuda técnica y financiamiento para el Tercer Mundo y a fomentar la proliferación de comisiones de energía atómica allí donde no existían.

De la misma forma, tras la salida de escena de Richter, la CNEA fue reestructurada y trasladada a la órbita de la Armada con la designación del capitán de navío Pedro Iraolagoitia como su director hasta la caída del gobierno peronista en 1955. Por ese entonces, la formación de recursos humanos en el país se transformó en uno de los objetivos primordiales de la institución. En 1952, se establecieron los primeros laboratorios en el edificio que otrora perteneciera al Instituto Massone y se convocó a investigadores reconocidos en distintas disciplinas afines para conformar grupos de trabajo integrados por jóvenes profesionales (Coll y Radicella, 2000, p. 39). En septiembre de 1953, comenzó el dictado de cursos sobre reactores nucleares que más tarde se transformaría en el posgrado en Ingeniería Nuclear. Además, se propició el intercambio con los países desarrollados a través del envío del personal o la visita de expertos extranjeros en el tema (Aguirre, 2001, p. 32). En 1955, mediante un convenio con la Universidad de Cuyo, el Dr. José Balseiro obtuvo autorización para organizar una escuela de física permanente, que reemplazaría a los cursos de verano impartidos en DNEA. El objetivo de dicha institución, denominada Fundación Balseiro, sería formar nuevos cuadros científicos orientados a la investigación nuclear (López Dávalos y Badino, 2000, p. 165). Finalmente, en 1956 se decidió fusionar a la DNEA en CNEA, para transformar la institución en el principal referente en

materia de formación de recursos humanos e investigaciones nucleares en el país, cuyas instalaciones se ampliarían tras la inauguración el Centro Atómico de Constituyentes (CAC), el Centro Atómico de Ezeiza (CAE) y el Centro Atómico de Bariloche (CAB).

Otro hito de relevancia durante la etapa inicial fue la creación de la División de Metalurgia en 1954 a cargo del profesor Jorge Alberto Sabato. Su existencia se justificaba por el escaso nivel de desarrollo de la materia en el país, motivo por el cual el instituto se conformaba con una importante autonomía que posibilitaría resolver problemas más generales vinculados con el sector industrial (Sabato, 1973b). A través de la entidad, la CNEA dedicó grandes esfuerzos en la preparación de especialistas orientados al tema a través del dictado de cursos de metalurgia.

Es importante destacar que la consolidación institucional y la formación de recursos humanos de aquellos años fueron acompañadas por un escenario de excepcional continuidad. A diferencia de lo sucedido en otros ámbitos de investigación, tras la caída de Perón en 1955, la CNEA no solo continuó desarrollando sus actividades con normalidad, sino que recibió el aval activo de los gobiernos que se sucedieron hasta la década de los ochenta. Por otra parte, el directorio se caracterizó por la estabilidad de sus cuadros, siendo que, entre 1955 y 1973, estuvo casi ininterrumpidamente bajo la presidencia del contraalmirante Oscar Quihillalt.⁷ En este sentido, la participación argentina en el programa “Átomos para la Paz” resulta sugerente: llegaron a contribuir con 37 y 34 trabajos en la Primera y Segunda Conferencia en Ginebra (Marzorati, 2012, p. 194).

Adicionalmente, durante esos años la Argentina ratificó una y otra vez su compromiso con el desarrollo de las actividades no bélicas del átomo. A diferencia de lo que sucedía en algunos países del Primer Mundo, la evidencia

⁷ El cargo fue ocupado en forma casi ininterrumpida a excepción de un breve interregno de un año y medio en el cual se designó al almirante Helio López.

señala que el principal estímulo para el desarrollo del plan nuclear provino de la búsqueda de una fuente de energía barata y abundante, la percepción respecto de su potencial multiplicador, tanto en el plano científico como industrial, y su importancia en materia geopolítica, fundamentalmente para equiparar la influencia del Brasil en Latinoamérica (Hurtado, 2009 y 2014; Marzorati, 2012; Poneman, 1982).

Ahora bien, en la medida en que la CNEA se consolidaba, la construcción de un reactor de investigación se planteaba, naturalmente, como el siguiente “desafío” en cuanto posibilitaría capacitar al personal y producir radioisótopos para aplicaciones médicas. En 1957, el presidente Quihillalt adquirió los planos del reactor “Argonaut” desarrollado en el Argonne National Laboratory de Chicago (Estados Unidos) con la intención de trascender el esquema de compra “llave en mano” y reemplazarlo por la “apertura del paquete tecnológico”. De esta forma, la CNEA aspiraba a seleccionar aquellos componentes que podrían desarrollarse localmente y fomentar la participación de la ciencia y la industria nacional. El reactor de investigación argentino RA-1, el primero de Latinoamérica, alcanzó la criticidad nueve meses después. El hecho adquirió especial relevancia como hito fundacional para la institución, en cuanto se institucionalizaba la modalidad de “apertura del paquete tecnológico” y se explicitaba la política de fomento a la industria local como objetivo estratégico. Como resultado, varios componentes del artefacto y la totalidad de los elementos combustibles se desarrollaron íntegramente en el país con la participación de 32 empresas industriales argentinas (Hurtado de Mendoza, 2012, p. 167). Incluso, la CNEA desarrolló algunas innovaciones para los elementos combustibles originales, tecnología que luego fue patentada y exportada a Alemania Federal (Sabato, 1973b, p. 11). Al éxito en la construcción del RA-1, le siguieron el RA-0 (1960), del RA-2 (1966) y del RA-3 (1967), todos ellos fabricados netamente en el país con un paulatino incremento

de la participación de proveedores locales.⁸ De esta forma, no resulta sorprendente que el salto a la construcción de reactores de investigación fuera identificado como el “bautismo de fuego” de aquella novel generación de especialistas formados a partir de 1952.

A la luz de los datos expuestos, podemos concluir que el período transcurrido entre 1952 y 1968 se caracterizó por el afianzamiento institucional de la CNEA y la conformación de un “estilo sociotécnico” particular basado en la confianza en las capacidades propias y la búsqueda de la “autonomía tecnológica” con miras al desarrollo económico de las bases industriales del país. Ello implicó que, durante los primeros años, la institución privilegiara la formación de recursos humanos con altos niveles de excelencia científica por encima de las actividades productivas, en tanto se entendía que la adquisición de conocimientos y competencias se constituiría la base para el desarrollo del Plan Nuclear Argentino.

Dentro del espectro de posibilidades disponibles, en la cual la compra “llave en mano” y el desarrollo autónomo de un reactor “netamente argentino” constituyen los dos extremos de la escala, el concepto de “autonomía tecnológica” permitió adaptar el proceso de transferencia de tecnología a las posibilidades socioeconómicas imperantes en el país, reduciendo la dependencia hacia el exterior, pero permitiendo dominar los usos pacíficos del átomo con tiempos y costos razonables. Dicha filosofía o “mística institucional” sería retroalimentada en la medida en que el complejo científico tecnológico que orbitaba en torno a CNEA se consolidaba con un amplio margen de autonomía respecto del gobierno nacional, transformándose en un actor privilegiado a la hora de delimitar políticas públicas relativas al Plan Nuclear.

⁸ De hecho, la participación de empresas argentinas en el RA-3 ascendió a 67 (Hurtado de Mendoza, 2012, p. 168).

Como resultado, en la medida en que el complejo científico tecnológico nuclear alcanzaba un importante grado de madurez y se perfilaban los objetivos institucionales, comenzaba a plantearse la posibilidad de instalar la primera central nuclear de potencia en el país. En este sentido, el éxito en la construcción de reactores de investigación a través del esquema de “apertura del paquete tecnológico”, sumado al auge internacional que el sector nuclear experimentó a partir de 1960, configuró un contexto sumamente favorable para dar el “siguiente paso”. Según reflexionaba Sabato: “[...] era, realmente, la hora de la verdad para la política nuclear argentina” (Sabato, 1973b, p. 120).

“La hora de la verdad”: hacia la primera central de potencia (1968-1974)

Durante los años de consolidación de la fase comercial de la energía nuclear en el plano internacional, se fueron delineando trayectorias tecnológicas diferenciadas en virtud de la disponibilidad de recursos uraníferos y las estrategias comerciales y políticas de cada Estado. Como se observa en la tabla 2, las variantes más significativas se encontraban estrechamente relacionadas con la elección de los componentes combustibles, el moderador y el método de refrigeración. En este sentido, dado que el monopolio de la producción del uranio enriquecido fue celosamente defendido por las únicas dos potencias que hasta entonces lo dominaban –Estados Unidos y la Unión Soviética–, los demás miembros del *pool* nuclear se vieron obligados a adquirir el suministro en el exterior o a desarrollar combustibles alternativos.

Tabla 2. Tipos de reactor desarrollados por país (1950-1970)

Origen	Tipo de reactor	Combustible	Refrigerante	Moderador
EE. UU.	<i>BWR: boiling water reactor</i> (reactor de agua en ebullición).	Uranio enriquecido.	Agua liviana.	Agua liviana.
	<i>PWR: pressurized water reactor</i> (reactor de agua a presión).			
	<i>FBR: fast breeder reactor</i> (reactor rápido de cría).	Plutonio y uranio.	Sodio líquido.	No utiliza.
Reino Unido	<i>GCR: gas cooled reactor</i> (reactor refrigerado a gas) MAGNOX.	Uranio natural.	Anhídrido de carbono.	Grafito.
	<i>AGR: advanced gas cooled reactor</i> (reactor refrigerado a gas avanzado).	Uranio enriquecido.	Helio.	Grafito.
URSS	<i>RBMK: reaktor bolshoy moshchnosti Kanalniy</i> (reactor [de] gran potencia [del tipo] canal)	Uranio enriquecido.	Agua liviana.	Grafito.
Francia	<i>GCR: gas cooled reactor</i> (reactor refrigerado a gas) UNGG.	Uranio natural.	Anhídrido de carbono.	Grafito.
Canadá	<i>PHWR: pressurized heavy water reactor</i> (reactor de agua pesada presurizada) CANDU	Uranio natural.	Agua pesada.	Agua pesada.

Elaboración propia sobre la base de Castro Diaz Balart (1991).

La etapa de apertura y cooperación marcó el fin de la política del secreto. Muchos de los países democráticos se vieron obligados a “blanquear” la existencia de los programas nucleares en el ámbito doméstico, lo que desplazó a las fuerzas armadas de su rol protagónico y dio paso a la asunción de autoridades civiles. Sin embargo, es importante destacar que se trataba de una apertura limitada. Las

discusiones en torno a las políticas nucleares continuaron operando en ámbitos restringidos, en los cuales la ciudadanía detentaba un escaso margen de participación (Shrader Frechette, 1983). De todas formas, era claro que la fase comercial había inaugurado un breve interregno de mayor libertad en el intercambio de tecnología. En 1954, Estados Unidos abandonó las restricciones sobre el uso de uranio enriquecido hacia los países miembros del *pool* y comenzó a exportar centrales nucleares con garantía de suministro a fin de consolidar su presencia en el mercado francés y alemán. Como contrapartida, la OIEA diseñó en la década de 1960 un sistema de inspecciones y salvaguardas al que debían someterse los Estados miembros a fin de regular los intercambios de tecnología y evitar la “proliferación” de los usos militares del átomo (Castro Madero y Takacs, 1991, p. 31).

A pesar de que tanto Inglaterra como Francia dedicaron importantes esfuerzos para el desarrollo de tecnologías autónomas, hacia las décadas de 1970 y 1980 los reactores estadounidenses (de tipo PWR y BWR) habían logrado penetrar con éxito en aquellos mercados. Alemania Federal, en cambio, priorizó la estrategia de *learning by doing* a través de la adquisición de licencias extranjeras. Durante la década de 1960, la empresa Siemens compró la licencia de PWR a Westinghouse, mientras que Allgemeine Elektrizitäts-Gesellschaft (AEG) hizo otro tanto con el BWR a General Electric. Ambas se fusionaron en 1969 en la compañía Siemens AG y, a partir de entonces, la RFA comenzó a exportar sus propios diseños al Tercer Mundo basados en la combinación de uranio natural y agua pesada (Castro Diaz Balart, 1991, p. 105).

La instalación de la primera central nuclear de potencia en la Argentina se justificaba desde dos aspectos: por un lado, como estrategia de diversificación de la matriz energética frente a la demanda generada por la profundización del modelo sustitutivo, la electrificación creciente y la urbanización; y, por otra parte, como oportunidad

para capitalizar aprendizajes científicos y tecnológicos que podrían derramarse a la industria local. A este fin, en 1963 se creó el Comité para el Estudio de Factibilidad de Centrales Nucleares (Futuro Comité de Centrales Nucleares), compuesto por Oscar Quihillalt (presidente), Jorge Sábato, Celso Papadópulos (vocales), y José Csik (jefe de Dpto. de Estudio), con la finalidad de realizar los estudios preliminares.⁹ El proyecto recibió un activo apoyo por parte de los siete gobiernos de distinto signo político que se sucedieron hasta su finalización en 1974.¹⁰ A pesar de que inicialmente existían reticencias en algunas de las esferas de gobierno respaldadas por la Secretaría de Energía, el prestigio y las expectativas depositadas en CNEA abonaron el terreno para que el presidente Illia oficializara los estudios de factibilidad a través del Decreto 485/65, tarea que CNEA había comenzado el año anterior.¹¹ Por entonces, se analizaron dos tipos de reactores –de uranio natural y enriquecido– en dos niveles de potencia –300 MW y 500MW– determinados por la capacidad de la red. La región elegida para el emplazamiento fue Gran Buenos Aires-Litoral, en cuanto acaparaba gran parte de la demanda eléctrica nacional y, a su vez, poseía un sistema eléctrico capaz de soportar la contribución de la futura central.¹²

Sin embargo, el debate acerca de qué actores intervenirían en la construcción de la central y qué combustibles se utilizarían adquirió una relevancia fundamental al interior de la comunidad científica y tecnológica. Respecto a la

⁹ Información extraída de CNEA, 1967. *Memoria Anual 1966*. Buenos Aires: CNEA, p. 160.

¹⁰ Arturo Illia (1963-1966, Unión Cívica Radical del Pueblo); Juan Carlos Onganía (1966-1970, gobierno de facto); Roberto Levingston (1970-1971, gobierno de facto); Alejandro Lanusse (1970-1973, gobierno de facto); Héctor Cámpora (1973, Frente Justicialista de Liberación Nacional); Raúl Lastiri (1973, Frente Justicialista de Liberación Nacional); Juan Domingo Perón (1973-1974, Frente Justicialista de Liberación Nacional).

¹¹ El equipo estuvo presidido por Quihillalt, e integrado por Celso Papadópulos y Jorge Sábato como vocales, y un equipo técnico dirigido por Bela Csik.

¹² CNEA, 1966. *Memoria Anual 1965*. Buenos Aires: CNEA, p. 160.

primera cuestión, las opiniones dentro de CNEA se dividieron en dos grupos. Por un lado, se encontraban aquellos partidarios de desarrollar localmente un prototipo intermedio que permitiera más tarde dar el salto a la producción a escala, prescindiendo de la ayuda extranjera y apostando por la defensa a ultranza de un reactor de origen nacional. Entre los voceros del “modelo lineal”, se encontraban Dan Beninson (gerente de seguridad e inspección) y Celso Papadópulos (gerente de energía). Contrariamente, algunos integrantes consideraban que lo más sensato sería “acortar camino” mediante la compra de una central “llave en mano”, mecanismo que habitualmente empleaban los países periféricos para dominar la tecnología en un período de tiempo más acotado. Esa corriente, liderada por Sabato (gerente de tecnología), se impuso finalmente, aunque con algunos matices. A fin de propiciar la transferencia de tecnología y retener una cuota importante de participación nacional en la toma de decisiones, la CNEA se reservó el derecho de realizar el estudio de factibilidad. Por otra parte, se utilizó nuevamente la figura de “apertura del paquete tecnológico” a fin de asegurar la participación de la industria local en las áreas menos complejas, como la ingeniería civil, los servicios auxiliares y algunos componentes (Fernández, 2010, p. 15).

El segundo punto de debate tenía que ver con el tipo de combustible que emplear. La cuestión revestía especial relevancia dado que la inversión total necesaria para abastecer de combustible a una central durante toda su vida útil es equiparable al costo total de instalación.¹³ En consecuencia, la factibilidad de producir localmente los elementos combustibles o importarlos se transformaba en un aspecto de gran impacto económico, aunque limitado a dos opciones: el empleo de uranio enriquecido y agua liviana o uranio enriquecido y agua pesada. Mientras que el primero

¹³ APCNEAN, 1972. *Política nuclear argentina. Anexos técnicos*. Buenos Aires: APCNEAN.

trabajaba con un diseño más moderno, más pequeño y más barato, la cuestión se tornaba complicada en torno al abastecimiento. En este sentido, producir el combustible en el país no era una alternativa viable, no solo porque la tecnología de enriquecimiento tardaría años en desarrollarse y requería grandes desembolsos de capital, sino que además estaba sometida al sistema de salvaguardas. Como corolario, optar por uranio enriquecido significaba estrechar la dependencia con el único proveedor factible del suministro: Estados Unidos. El uranio natural, en cambio, requería de un aumento considerable de los costos de instalación, pero permitía emplear uranio obtenido y envasado localmente, a la vez que resultaba factible adquirir el *know how* para producir el moderador, es decir, el agua pesada.

La discusión tuvo lugar en el seno de la CNEA, e incluyó también a otros actores, como la Asociación de Profesionales de CNEA creada en 1966 (APCNEAN), la Secretaría de Energía y las empresas locales. A pesar de existir una clara preferencia por la línea de uranio natural, la licitación iniciada en 1967 no restringió, en principio, ninguna opción a fin de sacar partido de la competencia entre los proveedores. Según Sabato, este método sería útil para comparar el costo final de ambas opciones y determinar un “precio razonable” (Sabato, 1970, p. 69). Sin embargo, se priorizaron algunos elementos en la decisión: el financiamiento ofrecido por el proveedor; las posibilidades de participación de la industria local, tanto en la obra como en la construcción de los elementos combustibles; y, finalmente, la aceptación del estudio de factibilidad realizado por CNEA. Además, se estipulaba un plazo de entrega de entre 48 y 52 meses. Dada la cantidad de condiciones sujetas a negociación, se optó por convocar un llamado de ofertas en vez de una licitación formal a fin de contar con un amplio margen de maniobra (Sabato, 1973a, p. 123). En total, se recibieron 17 proyectos de diez firmas, que incluían a Westinghouse (Estados Unidos), General Electric (Estados Unidos), UKAEA (Reino Unido), Associated Nuclear

Constructors (Canadá), Siemens (Alemania Federal) y AEG (Alemania Federal).¹⁴ Si bien Francia participó de la licitación, las negociaciones fueron suspendidas en forma unilateral y sin demasiadas explicaciones.

Las opciones norteamericanas fueron descartadas en tanto empleaban uranio enriquecido y no brindaban garantías en la provisión de suministro. En el caso de la UKAEA, esa dificultad fue salvada a través de un convenio trilateral respaldado por el gobierno británico. Sin embargo, la oferta resultó desestimada por tratarse de una central de tipo AGR –del cual no existían centrales en operación– y la negativa a aceptar condiciones respecto de la cuestión financiera y la participación de la industria local. Las tres ofertas restantes estaban basadas en la tecnología de uranio natural. Dentro de este espectro, la decisión se inclinó a favor de la oferta de Siemens AG por varios motivos. A pesar de que se trataba de la primera experiencia de Alemania Federal como exportadora de reactores –es decir, la usina era única en su tipo–, la firma accedió a las condiciones de participación de la industria local y se negoció que no habría dominios reservados. De esta forma, los técnicos de CNEA podrían viajar a Siemens para adquirir directamente el *know how* de la tecnología. Respecto del financiamiento, la empresa se haría cargo del 100 % hasta pasados los seis primeros meses de puesta en marcha y operación de la central, de forma tal que CNEA se aseguraba de que la empresa cumpliera con los plazos de entrega. En total, Siemens aportaba 70 millones de dólares para la construcción de la planta y 35 más para la construcción de una planta piloto de agua pesada

¹⁴ Las ofertas recibidas provinieron de las siguientes firmas. De Alemania Federal: Allgemeine Elektrizitäts-Gesellschaft-Telefunken y Hochtief Ag; Siemens Aktiengesellschaft. De EE. UU.: Argus Financial Corporation y General Electric Company; Bechtel Corporation; the Kuljian Corporation; Westinghouse Electric International Company. De Canadá: Associated Nuclear Constructors Ltd. De Suiza: Brown, Boveri & Cía. De Francia: Groupement des Constructeurs Français de Centrales Nucléaires. De Gran Bretaña: Nuclear Desig & Constructions Ltd.

y combustible, suma que se devolvería en 20 años a una tasa del 6 % de interés.

Cabe destacar que las concesiones otorgadas en materia de financiamiento y transferencia de tecnología respondían a las intenciones del Alemania Federal de posicionarse como exportadora de reactores en la periferia, motivo por el cual Siemens gozaba de total respaldo por parte de su gobierno:

Era evidente que, para Alemania, el acuerdo era mucho más que un asunto comercial, y que estaba en juego mucho de prestigio [...] era importante para CNEA saber que en caso de que surgieran problemas durante la construcción de Atucha, el gobierno alemán ayudaría a Siemens en todos los aspectos (Sabato, 1973a, p. 129).

Como resultado, en febrero de 1968 se aceptó la oferta de Siemens Aktiengesellschaft y el 31 de mayo se celebró la firma del contrato.¹⁵ En ese entonces, el contexto económico se revelaba sumamente propicio para los grandes emprendimientos eléctricos. El plan de Krieger Vasena enmarcado en la “Revolución Argentina” (1967-1969) combinó la devaluación del peso con una política de retenciones que privilegiaba las exportaciones industriales y contendría la inflación (Belini, 2017, p. 318). Adicionalmente, encarró megaproyectos de infraestructura en rubros estratégicos –camino, puentes, represas, viviendas y escuelas– que consolidarían la alianza entre el Estado y las empresas proveedoras de bienes y servicios (Basualdo, 2013, p. 60). Durante el período posterior, y hasta el final del tercer mandato peronista (1973-1974), el crecimiento industrial continuó bajo un programa de protección para la industria local que volvía a privilegiar los capitales nacionales por sobre los extranjeros. Así, a través de políticas de promoción industrial específicas, el Estado consiguió frenar el proceso de

¹⁵ Decreto del Poder Ejecutivo, *Boletín Oficial de la República Argentina*, 29 de febrero de 1968.

desnacionalización que experimentaba el sector desde la década de 1960 (Belini, 2017, p. 323).

En este contexto, la central se emplazó en la localidad de Lima, Zárate, sobre el margen derecho del río Paraná de las Palmas en los terrenos de Atucha. El costo total, sin incluir la primera carga de combustible y agua pesada, se calculó en 280 millones de marcos alemanes. Dentro de ese presupuesto, CNEA aseguró un sobrecargo de 6 millones de marcos debido a los atrasos en la producción local de ciertos componentes, es decir, un total de alrededor de 72 millones de dólares (Fernández, 2010, p. 25).¹⁶ Siemens financió la obra y varias empresas nacionales actuaron como subcontratistas a través de órdenes de compra cuyas licitaciones se hacían junto con los componentes alemanes a fin de mantener la competitividad. En este aspecto, la CNEA se comprometía a subsidiar la producción argentina, en tanto el Estado pagaba la diferencia de precio de hasta un 20 % cuando los componentes argentinos fueran más caros que los importados (Sabato, 1970, p. 75).

Respecto de la participación de la industria nacional, en 1970 se formulaba y aprobaba la Ley 18.875 denominada Compre Nacional.¹⁷ Dicha política, extensiva a todos los sectores de la economía, institucionalizaba la política de apertura del paquete tecnológico y permitía que los productos argentinos fueran más competitivos respecto de los alemanes. Adicionalmente, a través de la Ley 18.243 y su decreto reglamentario 3.059/69, se otorgaban ciertos beneficios a los proveedores nacionales, como el reintegro o la exención de impuestos y el derecho de importación para

¹⁶ La conversión en dólares corrientes para los marcos alemanes de 1968 fue realizada con base en Measuring Worth (2018).

¹⁷ Según algunos autores, la Ley del Compre Nacional que se implementaría en 1970 para todas las ramas de la industria habría sido inspirada en la política de CNEA. De hecho, varios miembros de la institución trabajaron en su elaboración (Quilici, 2008, p. 7; Valeiras, 1992, p. 136). Rougier, en cambio, señala que la ley habría sido inspirada por su impulsor, Aldo Ferrer, en conjunto con Javier Villanueva, director del Consejo Nacional de Desarrollo (Rougier, 2014, p. 129).

aquellos materiales requeridos por la industria local que no se fabricaban en el país (Baez *et al.*, 1973, p. 5).¹⁸ La política del Compre Nacional vino a constituir un primer ámbito de diálogo entre la Secretaría de Industria, CNEA, y las empresas del sector, a la vez que se concretaban los primeros diagnósticos acerca de las capacidades industriales existentes en el país. Dos años después, el panorama se completaba con la constitución de la Asociación Argentina de Tecnología Nuclear (AATN), entidad que agrupaba a científicos y profesionales que se desempeñaban en instituciones y empresas del sector con la finalidad de promocionar las aplicaciones nucleares en la industria y operar como representante de sus intereses.¹⁹

En el plano administrativo, el Comité de Estudios de Factibilidad fue renombrado Comité de Centrales Nucleares con el objetivo de asistir al presidente de la CNEA en todos los asuntos técnicos, económicos, financieros, sociales y de seguridad, concernientes a los estudios e instalación de centrales nucleares. Para llevar a cabo las tareas del Proyecto Atucha I y facilitar la adquisición del *know how*, el organismo designó un miembro ejecutivo, una secretaria técnica, dos oficinas de enlace –una en la obra de la central y otra en la ciudad de Erlangen, Alemania Federal–, un Grupo Industria Nacional y un responsable del adiestramiento del personal.²⁰ El Grupo Industria Nacional, creado *ad hoc*, desempeñó un importante papel en la vinculación del proyecto con la industria nacional ya que su misión era asegurar la provisión nacional de 71 ítems previstos en el contrato.

¹⁸ Baez, Juan, Darnond, Luis, Grasso, Horacio, Quihllalt, Oscar, Sarrate, Manuel, y Wortman, Oscar, 1973. *Participación de la industria argentina en la Central Nuclear Atucha y futuras*. Buenos Aires: CNEA.

¹⁹ Para 1981, la Asociación contaba con más de 75 empresas adheridas, entre las que figuraban Techint S.A., Nuclar S.A., IECSA S.A., Vialco S.A. y Siemens S.A.

²⁰ CNEA, 1971. *Memoria Anual 1970*. Buenos Aires: CNEA, p. 17.

Otro capítulo importante de la experiencia Atucha I tiene que ver con el desarrollo de los elementos combustibles para el reactor. Inicialmente, CNEA había celebrado un acuerdo con la empresa SIAM Electromecánica para que participase en el desarrollo de combustibles basados en el diseño proporcionado por Siemens (Sabato, 1973b, p. 2). Sin embargo, la experiencia fue finalmente frustrada debido a la agonía que la compañía experimentaba y los desacuerdos con CNEA respecto de la participación de Siemens (Quilici, 2010, p. 25). En consecuencia, el Departamento de Combustible del Centro Atómico de Constituyentes se encargó de fabricar otro prototipo que incluía, además, el desarrollo local de las vainas del combustible.²¹ De esta forma, si bien la primera carga del reactor había sido proporcionada por Alemania Federal, fue paulatinamente reemplazada por barras de uranio desarrolladas en el país. El agua pesada, en cambio, debió comprarse a Estados Unidos dado que en ese entonces Canadá había tenido dificultades técnicas para proveer el suministro (Sabato, 1970, p. 77).

A pesar de que el contrato estipulaba que la central debía entregarse el 15 de junio de 1972, se produjeron dos inconvenientes, uno de diseño y otro en la obra civil, que demoraron la puesta en servicio al 13 de enero de 1974, en un acto inaugural que contó con la participación del presidente Juan Domingo Perón. De esta forma, la Argentina lograba instalar su primer reactor de potencia consolidando uno de los aspectos más sobresalientes del “estilo socio-técnico”: a través de la intervención del Grupo Industria Nacional, el papel desempeñado por la industria local –originalmente estimado en un 35 %– osciló entre el 38 % y el

²¹ Cabe diferenciar el proceso de producción del combustible –uranio natural puro– de la fabricación del elemento combustible, que incluye el envase con el que se coloca en el reactor. Mientras que para 1970 el primero costaba entre 24 y 25 dólares el kilo, el segundo ascendía a 60 u 80. De la diferencia –aproximadamente 40 dólares–, solo 7 corresponden a materia prima extra. El resto corresponde al valor agregado (Sabato, 1970, p. 78).

40 % del monto total de la obra, mientras que la cantidad de ítems fue ampliada a 96.²²

La construcción de la Central Atucha I marcó un hito sumamente relevante para la institución. Además de constituir el “salto” hacia los reactores de potencia, las negociaciones y los debates que tuvieron lugar al interior de CNEA permitieron configurar los primeros lineamientos “oficiales” del programa institucional.²³ Lo que hasta entonces había existido como una política “implícita” se sistematizó como un conjunto de objetivos coherentes tras la formulación del Plan Nuclear Argentino 1967-1977 (Sabato, 1973a, p. 110). A grandes rasgos, el plan a diez años contemplaba: las tareas relativas a la prospección de uranio, el desarrollo en materia de radioisótopos, el dominio de la tecnología del plutonio y la instalación de plantas relativas a otras fases del ciclo de combustible. A pesar de no estar reglado por ninguna ley o decreto, aquellos lineamientos comenzaron a figurar en las memorias anuales a partir de 1967 como objetivos estratégicos del sector, en cuanto que el programa confirmaba “la realidad de la transformación de CNEA en un ente productivo” y determinaba “la necesidad de modificar estructuras, sistemas y actitudes, adecuándolas a las responsabilidades y compromisos derivados de la nueva situación”.²⁴

De esta forma, la CNEA comenzaba a exceder su papel tradicional como entidad abocada a actividades de CyT para pasar a ser comitente de obras públicas de infraestructura eléctrica y promotora del desarrollo industrial. Aunque, a la luz de la experiencia internacional y según la mirada de sus protagonistas, dicha característica parecería resultar de la evolución “natural” de la actividad, lo cierto es

²² Baez, Juan, Darnond, Luis, Grasso, Horacio, Quihllalt, Oscar, Sarrate, Manuel, y Wortman, Oscar, 1973. *Participación de la Industria*, cit, p. 6.

²³ En ese entonces, también se inauguraba el Centro Atómico de Ezeiza.

²⁴ CNEA, 1968. *Memoria Anual 1967*. Buenos Aires: CNEA, p. 5.

que se trataba de una transformación que implicaba cambios en el orden cualitativo.

La Central Nuclear Embalse de Río Tercero

Como mencionamos en el apartado anterior, la expansión comercial de los reactores resultó particularmente propicia para la incorporación de nuevos países proveedores. Es justamente por este motivo que, tras un breve período de libertad relativa, el negocio nuclear volvería a cercenarse para evitar el surgimiento de nuevos competidores. En este sentido, la detonación china en 1964 modificó el equilibrio nuclear existente y aceleró la aparición del Tratado de No Proliferación Nuclear (TNP) bajo los auspicios de Estados Unidos y la Unión Soviética. En virtud de él, los países miembros se dividirían en dos grupos, a partir de los cuales les corresponderían obligaciones diferenciadas: por un lado, aquellas naciones que hasta el momento no habían desarrollado armas nucleares tendrían prohibido fabricarlas, adquirirlas o almacenarlas, mientras que se les restringía el acceso a material fisionable; por otra parte, aquellos países que ya poseían armamento explosivo –Estados Unidos, Unión Soviética, Reino Unido, Francia y China– se comprometían a promover el uso pacífico de la actividad y llegar a un acuerdo para detener la carrera armamentística y, eventualmente, el desarme general (Castro Madero y Takacs, 1991, p. 32).

La cuestión se tornó especialmente espinosa en torno a la tecnología de enriquecimiento de uranio. En cuanto posible combustible para fabricar una bomba atómica, aquel eslabón del proceso fue considerado sensitivo y, por ende, vedado a los países que no pertenecían al *pool* nuclear. La maniobra encubría una jugada política: con esta herramienta, EE. UU. y la URSS se aseguraban, por otros medios, el virtual monopolio del enriquecimiento. Para aquellas

naciones que no gozaran el privilegio de pertenecer al *pool* –sobre todo, algunos países del Tercer Mundo que habían desarrollado programas nucleares–, el aumento de las restricciones incorporadas a través del sistema de salvaguardas obligaba en la práctica a depender del suministro estadounidense. En este contexto, los reactores canadienses de la línea CANDU –exportados desde 1964– y la nueva generación de reactores alemanes que utilizaban agua pesada para su funcionamiento resultaron particularmente atractivos para la India (Canadá), Argentina (Alemania Federal), y Pakistán (Canadá).

Sin embargo, luego de 1974 empezó a evidenciarse el fracaso del monopolio tecnológico ejercido por Estados Unidos y la URSS. En primer lugar, los países europeos comenzaron a desarrollar la tecnología del uranio enriquecido a través de dos consorcios: Urenco, conformado en 1970 mediante el Tratado de Almelo por los gobiernos de Alemania Federal, Dinamarca y el Reino Unido; y Eurodif, creada en Francia como subsidiaria de la CEA a través de un acuerdo con Italia, España, Suecia y Bélgica. En ambos casos, se trataba de empresas orientadas a la investigación y la construcción de plantas de enriquecimiento de uranio por difusión gaseosa (Castro Madero y Takacs, 1991, p. 45). Por otra parte, la detonación india ocurrida el 18 de mayo de 1974 en el desierto de Thar (India) vino a marcar un quiebre en el plano internacional en cuanto que, por primera vez, un país periférico incursionaba en la producción de armamento nuclear. El artefacto había sido fabricado con base en el plutonio extraído de un reactor de investigación CIRUS, adquirido en la década de 1960 a Canadá. En consecuencia, Henry Kissinger –secretario de Estado de los Estados Unidos– impulsó la creación de una asociación secreta conocida como Club de Londres, que se oficializaría luego con el nombre de Grupo de Abastecedores Nucleares”. Esta reunía a los miembros más importantes del *pool* –Canadá, Alemania Federal, Francia, Japón, URSS, EE. UU. y el Reino Unido– con la finalidad de diseñar políticas

comunes de restricción de transferencia de tecnologías. De esta forma, se pondría fin a la etapa de colaboración abierta en Ginebra, so pretexto de evitar la proliferación de arsenales nucleares, mientras se encaraban nuevas estrategias para evitar el surgimiento de futuros competidores en la arena internacional.

En este contexto, y en forma paralela a las discusiones relativas a la elección tecnológica de Atucha I, la Empresa Provincial de Energía de Córdoba (EPEC) solicitó a CNEA la realización de un estudio de preinversión en 1969 (similar al empleado en Atucha I) con el objetivo de instalar una central nuclear en la provincia. Esta vez, la cuestión del tipo de combustible que emplear se transformó en un tema de debate público que en 1972 trascendió a la Comisión e involucró a múltiples asociaciones civiles, dado que el reactor elegido podía representar la elección final del gobierno para las obras contenidas en el Plan Nuclear de 1966-1977 (Fernández Larcher, 2014). Por la línea de uranio enriquecido, ofertada por la firma Westinghouse, se inclinaban el presidente Lanusse, el periódico *La Nación*, la firma Siam Di Tella y amplios sectores del Ejército. En la otra punta del espectro, a favor del uranio natural se ubicaban la Asociación de Profesionales de CNEA (APCNEAN), el Instituto Argentino para el Desarrollo Económico (IADE), el diario *Clarín* y algunos miembros de la facción desarrollista de las Fuerzas Armadas, encabezados por el vicealmirante Castro Madero y el general Enrique Guglielmelli. Otros sectores, como la Asociación de Física Argentina (AFA), se pronunciaban en contra de la opción nuclear, en cuanto esgrimían que aceleraría la dependencia a los países desarrollados, sea cual fuere la opción tecnológica (Hurtado de Mendoza, 2005, p. 58). Durante los primeros meses, las autoridades de CNEA –el presidente Quihillalt y el jefe de reactores Jorge Cosentino– no expresaron una postura oficial.

Al igual que había sucedido con Atucha I, la discusión se ubicaba más allá del plano técnico para abreviar en consideraciones políticas y estratégicas. Mientras que

los defensores del uranio enriquecido sostenían que se trataba de una línea más segura, los partidarios del uranio natural hacían hincapié en la cuestión de la dependencia tecnológica, la participación de la industria nacional y el cierre del ciclo de combustible en el país. Como hemos señalado antes, al finalizar la década de 1960, el mercado internacional de reactores estaba sufriendo una importante transformación. Por un lado, la penetración de la línea de uranio enriquecido en varios países europeos consagraba el triunfo de esta tecnología, dejando únicamente a Alemania Federal y Canadá como proveedores de la línea uranio natural. A la par, el monopolio estadounidense y soviético relativo al proceso de enriquecimiento de uranio comenzaba a resquebrajarse en tanto los consorcios Eurodif y Urenco se perfilaban como nuevos competidores a pequeña escala. Finalmente, Canadá se erigía como el único proveedor de agua pesada. Estas cuestiones impactaron en forma directa en la discusión, dado que el argumento relativo a la dependencia tecnológica podría esgrimirse en ambos casos: para muchos, adoptar la línea de uranio natural significaba sencillamente cambiar un tipo de sujeción –uranio enriquecido– por otro –agua pesada– (Poneman, 1982, p. 75).²⁵ A pesar de la intransigencia de ambas posturas, el proceso

²⁵ Informalmente, un pequeño grupo de científicos del área de reactores y metalurgia comenzó a esbozar un estudio comparativo de ambas líneas tecnológicas que algunos meses después sería oficializado en el marco de una Subcomisión creada por la APCNEA. El informe –difundido a la sociedad en general– se componía de un “documento base” y “anexos técnicos”, mediante los cuales APCNEA apelaba a la conveniencia de instalar una central de uranio natural. Entre los argumentos esgrimidos, figuraban: el uso racional de los recursos uraníferos del país; la posibilidad de producir localmente los elementos combustibles; la factibilidad de instalar una planta de agua pesada y la inconsistencia de plantear una proyección similar para el enriquecimiento de uranio; la posibilidad de demorar la instalación de una planta de reprocesamiento; y la previsión de una inminente escasez de uranio enriquecido en el mercado internacional. Maqueda, Ernesto y Scheuer, Walter. “Una batalla por la autonomía tecnológica, más de cuatro décadas después”. Recuperado el 26 de abril de 2017, de *Uranio Natural vs. Enriquecido*: bit.ly/2XK9Aew.

de licitación fue similar al de Atucha I, es decir que, en principio, no se restringió ninguna línea tecnológica. Sin embargo, los pliegos solicitaban al oferente la confección de una “lista positiva” y una “lista probable” de suministros que podrían adquirirse localmente. Adicionalmente, se estipulaba que CNEA debía participar en la ingeniería de la obra (Quilici, 2008, p. 8). El 2 de mayo de 1972, se recibieron ocho ofertas correspondientes a seis empresas de Alemania Federal, Canadá, Japón, Italia y Estados Unidos.²⁶

Tras elevar las propuestas –analizadas por CNEA con los mismos criterios con que se había seleccionado Atucha I–, se aprobó la oferta realizada por el consorcio italo-canadiense Atomic Energy of Canada Limited (AECL) e Italimpianti por un reactor CANDU de 600 MW a base de uranio natural y agua pesada. El monto inicial de la obra ascendía a 420 millones de dólares, una cifra bastante más abultada que el costo negociado para Atucha I. Sin embargo, se trataba de una central con casi el doble de capacidad de generación e incluía la transferencia de la tecnología del reactor y los elementos combustibles y el derecho para utilizar la tecnología en el territorio sin mediar el pago extra de licencias. Por otra parte, la agencia Export Development Canadá financiaría una parte de la obra con un crédito por 129,45 millones de dólares a pagar en el plazo de 25 años.²⁷ Mientras que la tasa de interés resultaba sumamente conveniente, se consideraba una inflación tope del 25

²⁶ Cabe destacar que en 1969 tuvo lugar la fusión de Siemens AG con la firma Allgemeine Elektrizitäts-Gesellschaft (AEG-Telefunken) que dio origen a Siemens Kraftwerk Union (KWU). En 1972 la empresa presentó dos propuestas: un reactor de uranio enriquecido, con suministro garantizado por el consorcio Urenco; y –en cuanto la empresa no disponía de reactores de agua pesada con capacidad de 600 Mw– dos reactores similares a Atucha I (de 300 MW) dentro de una esfera de contención. CNEA, 1977. *Central Nuclear Embalse*. Buenos Aires: CNEA.

²⁷ Adicionalmente, la obra sería parcialmente financiada por el Fondo para Grandes Obras Eléctricas, a fin de evitar presiones derivadas del endeudamiento con el Banco Mundial. Decreto del Poder Ejecutivo 4.658/72, *Boletín Oficial de la República Argentina*, 27 de julio de 1972.

% para el financiamiento de los suministros nacionales. A todas luces, las concesiones realizadas en la negociación se debían a la necesidad de AECL de construir una reputación como proveedor nuclear en el mercado de los reactores de generación nucleoelectrónica.

La participación industrial se estimó, inicialmente, en un 50 % y promovió la conformación de dos consorcios para facilitar el proceso de aprendizaje en la industria local: NUCLEAR, fundada en 1976 con la participación de SADE (del Grupo Pérez Companc), Techint, McKee, Tauro (todas del grupo Techint) y Deasi; y ARGATOM, creada en 1977 a partir de Tecno Bidas (del grupo Bidas), Arcometal, Corti y SAIEVA. El objetivo de ambas asociaciones apuntaba a reunir empresas que contaran con grupos de trabajo capaces de realizar tareas de envergadura para el sector nuclear, como los servicios de asistencia técnica, ingeniería, construcción, montaje y puesta en marcha.²⁸ En el largo plazo, el objetivo final era capitalizar la experiencia de contratistas que, en el futuro, pudieran competir en el ámbito internacional brindando servicios en calidad de arquitecto industrial.

En forma paralela, la CNEA organizó –en colaboración con la AATN– un sector de “coordinación de fabricación” orientado a determinar las capacidades locales de fabricación, las debilidades y encarar posibles soluciones. En ese entonces, la institución había definido 225 paquetes tecnológicos requeridos para las partes convencionales y algunas más complejas como, por ejemplo, aquellas relativas a la isla nuclear.²⁹ A este fin, las empresas locales interesadas

²⁸ Bertoni, Jorge, 2012. *Central Nuclear Atucha II. Su Génesis*. Buenos Aires: TEA, p. 9.

²⁹ Las partes convencionales involucran tareas de ingeniería comunes a otros emprendimientos eléctricos, como, por ejemplo, las represas hidroeléctricas o las usinas térmicas. La isla nuclear, en cambio, engloba a los sistemas específicos o no convencionales que caracterizan a una central nuclear –como la caldera nuclear, contención y otros sistemas auxiliares que afectan a la seguridad–, en los cuales las empresas argentinas tenían menos experiencia.

integraron 11 comisiones divididas por especialidad que debían llevar a cabo el estudio de factibilidad para participar en el proyecto. El análisis de las 40 empresas que se presentaron reveló que 132 ítems tenían respuesta positiva, 36 ítems, respuesta parcial, 44, probable, y 13, improbable (Pagani, 1985).³⁰

El contrato se firmó en abril de 1974, días antes de la inauguración de Atucha I. Sin embargo, durante los años siguientes, el proyecto se vería afectado por dos grandes inconvenientes. En primer lugar, la detonación de material fisible en la India, facilitada por el plutonio provisto por un reactor canadiense, modificaría dramáticamente el panorama para la Argentina. A partir de entonces, la política de Canadá –presionada por Estados Unidos– endurecería las condiciones de exportación de reactores a través de la renegociación de los contratos vigentes y la introducción de mayores exigencias respecto de las salvaguardas (Hurtado de Mendoza, 2014, p. 156). En segundo lugar, el contexto económico local experimentaría severos cambios luego de la implementación de las políticas económicas del ministro Celestino Rodrigo durante el gobierno de Isabel Perón. En efecto, en junio de 1975 la inflación se disparó y trepó hasta el 30 % mensual. Esta situación implicaba una notable desventaja para AECL, ya que en las negociaciones se había previsto la financiación de los suministros nacionales con un techo máximo del 25 %. En enero de 1976, CNEA se vio obligada a renegociar el contrato transformándose en el subcontratista principal de la obra, hecho que permitiría en el futuro ampliar la participación argentina en el proyecto. Finalmente, la usina entraría en servicio en 1983, tres años más tarde del plazo inicialmente estimado.

³⁰ Pagani, Miguel, 1985. “El futuro: IV Central”, en Consejo para el Proyecto Argentino. *El desarrollo nuclear argentino*. Buenos Aires: Edigraf.

Reflexiones finales

El primer elemento clave en el análisis a contraluz del trasfondo internacional tiene que ver con que el objetivo último del Plan Nuclear Argentino nunca fue –explícita o implícitamente– la fabricación de la bomba. A pesar de que pueden esbozarse algunas similitudes con las trayectorias del Primer Mundo, lo cierto es que la producción orientada a usos pacíficos del átomo ha impreso al desarrollo nuclear doméstico un cariz sumamente excepcional. A esta cuestión se le suma el hecho de que, por su condición periférica, la CNEA se consolidó en un contexto institucional, económico, político y social sumamente frágil y complejo. Esbozaremos aquí algunas conclusiones generales al respecto.

Ciertos elementos del Plan Nuclear Argentino, como la transferencia de tecnología a través de la migración científica, la participación activa de las Fuerzas Armadas y la instalación de laboratorios secretos, estaban a tono con los programas nucleares que comenzaban a ver la luz durante la posguerra. De esta forma, la “estafa” del Proyecto Huemul evidenció la incapacidad del gobierno de Perón para confiar y brindar apoyo a la incipiente comunidad científica local. Sin embargo, aquella experiencia marcó un precedente relevante para el futuro. En primer lugar, el anuncio sobre el supuesto éxito del trabajo de Richter aceleró el despegue de los programas de desarrollo de fusión nuclear controlada en Estados Unidos y la Unión Soviética; en segunda instancia, el Proyecto Huemul legó una gran cantidad de equipos obtenidos en el exterior, a la vez que contribuyó a incorporar al desarrollo atómico en la agenda pública estatal. De esta forma, una vez finalizado el *affaire* Richter, se allanaba el camino para el surgimiento de un ámbito abocado a la investigación y el desarrollo de tecnología nuclear. A partir de entonces, y a diferencia de los centros académicos tradicionales, CNEA mantuvo una notable estabilidad frente a los embates de la crisis económica y política que se desató tras la caída de Perón en 1955. De hecho, entre 1950

y 1960 se sentaron las bases del éxito que posteriormente constituyeron la piedra de toque en torno a los cuales se fue consolidando una narrativa –o “visión legitimada”– acerca del pasado de CNEA. El relato mítico –en apariencia, carente de fisuras– fue elaborado por aquellas generaciones formadas al calor de los éxitos cosechados en Ginebra y la construcción de reactores de investigación, excluyendo del discurso oficial la dimensión política y el conflicto interno (Fernández Larcher, 2014). En el centro del relato, el concepto de “autonomía tecnológica” teorizado por Sabato alcanzaría un protagonismo indiscutido.

Ello explica, en parte, la progresiva autonomía que el personal de CNEA, en cuanto órgano burocrático del Estado, fue logrando a lo largo del tiempo. En este sentido, la profundidad y complejidad de saberes que el área demandaba habría configurado la existencia de una burocracia o “agente” capaz de redefinir la política inicial delegada por el “principal”. De esta forma, el Comité de Centrales Nucleares, creado en 1963 y presidido por las figuras clave de la institución, desempeñó un papel notorio. Efectivamente, los lineamientos allí emanados acotaban las opciones disponibles –en materia de elección de combustible, modalidad de compra, etc.– restando capacidad de acción al poder político, el cual no tenía más alternativa que decidir sobre alternativas previamente “filtradas”. La escasa intervención de direcciones y ministerios en el sector nuclear, la debilidad de las instituciones democráticas y la dependencia directa respecto del Poder Ejecutivo cimentaron este proceso, a la vez que la CNEA se configuraba como un espacio “aparte” o “isla” separada de las políticas económicas y sociales que los sucesivos gobiernos implementaron.

En este contexto, el Proyecto Atucha I constituyó un hito en varios sentidos. En primer lugar, se trató, efectivamente, de una prueba concluyente acerca de las capacidades desarrolladas en la Comisión desde 1950. Gracias a aquella experiencia, por primera vez aparecía en el horizonte un programa nuclear claro, explícito y estructurado según

objetivos definidos. De esta forma, el Plan Nuclear Argentino 1967-1977 sentaba las bases de los futuros lineamientos en materia nuclear: tareas relativas a la prospección de uranio, el desarrollo en materia de radioisótopos, el dominio de la tecnología del plutonio y la instalación de plantas relativas a otras fases del ciclo de combustible.

Por otra parte, las condiciones del mercado internacional de reactores, signado por la colaboración y la puja comercial entre proveedores, propiciaron un clima favorable para la transferencia de tecnología. En efecto, las ventajas en materia de adquisición de *know how* y participación de la industria local logradas en los contratos celebrados con Siemens KWU y AECL se explican por la capacidad de negociación de CNEA y, en mayor medida, por la imperiosa necesidad que manifestaban esas empresas para ingresar al mercado de exportación de reactores. En consecuencia, la experiencia del personal argentino se vería sustancialmente enriquecida a través del entrenamiento *in the job* de técnicos e ingenieros en el exterior. Al no existir prácticamente dominios reservados, CNEA tenía la posibilidad de adquirir gran parte de los conocimientos de primera mano y capitalizar el *know how* de la tecnología.

Por último, la participación de la industria local en la construcción de los reactores se transformaría en un objetivo central. A través del grupo “industria nacional”, creado en 1965, la CNEA realizó el relevamiento de las capacidades existentes en el país y determinó que existían 71 ítems de suministros que podían ser licitados localmente. Posteriormente, la política del compra nacional permitió que la lista original se ampliara a 96 ítems. La intervención del SATI, en este sentido, resultó fundamental, en cuanto se involucró activamente en la solución de problemas técnicos de las empresas locales e implementó los métodos de control de calidad (Enriquez, 2011, p. 18). La experiencia de Embalse dio un renovado impulso a la participación nacional: de la lista inicial solicitada sobre 225 ítems, las empresas locales lograron participar en 217. Finalmente, la figura de CNEA

como subcontratista de AECL luego de la renegociación de 1976 contribuyó a cimentar la participación nacional en el proyecto y capacitó a ciertos sectores para poder cumplir con las severas normas de calidad impuestas por los organismos de control.

Para concluir, la puesta en marcha de Atucha I marcó una nueva etapa para la institución, reforzada luego en el proyecto de embalse. Por primera vez, el organismo excedía su papel como promotor de actividades de CyT para pasar a ser comitente de obras públicas de infraestructura eléctrica y –al operarlas una vez finalizadas– se transformó también en un organismo de prestación de servicios. En efecto, no se trataba únicamente de una transformación “cuantitativa” o “incremental”, sino que demandaba el replanteo de la organización misma de sus funciones. Según las memorias institucionales, las limitaciones tecnológicas de la industria privada en general y otras reparticiones estatales habrían sido la causa de esa evolución.³¹ Lo cierto es que, más allá de la debilidad del entramado empresarial, el nuevo rol de CNEA en la construcción de reactores tendía a reforzar la centralidad de aquella burocracia en el Plan Nuclear argentino. A pesar de que dicha dinámica no resultaba del todo anómala en el plano internacional –dada la existencia de poderosos complejos nucleares íntegramente en manos estatales–, esa expansión “inorgánica”, sin una reforma institucional previa, revelaría ciertas dificultades en el futuro.

Referencias bibliográficas

Aguirre, Fernando, 2001. “Recopilación de los siete artículos sobre la Comisión Nacional de Energía Atómica. Cincuenta años de contribución a la investigación y

³¹ CNEA, 1988. *Informe del Consejo Consultivo*. Buenos Aires: CNEA, p. 8.

- desarrollo tecnológico de la Argentina". *Revista de la CNEA*, n.º 4-16.
- APCNEAN, 1972. *Política nuclear argentina. Anexos técnicos*. Buenos Aires: APCNEAN.
- Basualdo, Eduardo, 2013. *Estudios de historia económica argentina. Desde mediados del siglo XX a la actualidad* (tercera edición). Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- Belini, Claudio, 2014. *Convenciendo al capital. Peronismo, burocracia, empresarios y política industrial, 1943-1955*. Buenos Aires: Imago Mundi.
- Belini, Claudio, 2017. *Historia de la industria en la Argentina*. Buenos Aires: Sudamericana.
- Bijker, Wiebe, 2008. "La construcción social de la baquelita: hacia una teoría de la invención". En Thomas, Hernán y Buch, Alfonso (coords.). *Actos, actores y artefactos. Sociología de la tecnología*. Buenos Aires: Universidad Nacional de Quilmes.
- Castro Díaz Balart, Fidel, 1991. *Energía nuclear y desarrollo. Realidades y desafíos en los umbrales del siglo XXI*. Buenos Aires: Colihue.
- Castro Madero, Carlos y Takacs, Esteban, 1991. *Política nuclear argentina ¿avance o retroceso?* Buenos Aires: Instituto de Publicaciones Navales.
- CNEA, 1966. *Memoria Anual 1965*. Buenos Aires: CNEA, p. 160.
- CNEA, 1967. *Memoria Anual 1966*. Buenos Aires: CNEA, p. 160.
- CNEA, 1971. *Memoria Anual 1970*. Buenos Aires: CNEA, p. 17.
- CNEA, 1977. *Central Nuclear Embalse*. Buenos Aires: CNEA.
- CNEA, 1988. *Informe del Consejo Consultivo*. Buenos Aires: CNEA, p. 8.
- Coll, Jorge y Radicella, Renato, 2000. "La actividad nuclear en Argentina. Una breve reseña". *Ciencia e Investigación*, Vol. 3 y 4, n.º 53, pp. 38-43.

- Destanne de Bernis, Gérard, 1971. "Les industries industrialisantes et les options algériennes". *Revue Tiers Monde*, n.º 47, pp. 545-563.
- Enríquez, Santiago, 2011. "A 50 años del Servicio de Asistencia Técnica a la Industria (SATI): Apuntes de una heterodoxia". *Revista de la CNEA*, Vol. 11, n.º 41-42, pp. 14-20.
- Evans, Peter, 1995. *Embedded Autonomy. States and Industrial transformations*. Nueva Jersey: Princeton University Press.
- Fernández Larcher, Ana, 2014. "Entre la mística y la politización. Análisis de las tensiones interpretativas sobre la memoria institucional de la CNEA (1973)". *KULA. Antropólogos del Atlántico Sur*, Vol. 11, pp. 24-40.
- Fernández, Javier, 2011. "Importación de tecnologías capital-intensivas en contextos periféricos: el caso de Atucha I (1964-1974)". *Revista Iberoamericana de Ciencia, Tecnología y Sociedad*, Vol. 6, n.º 16.
- Gadano, Nicolás, 2006. *Historia del petróleo en la Argentina. 1907-1955: Desde los inicios*. Buenos Aires: Edhasa.
- Garrués-Irurzun, J., y Rubio-Mondéjar, J., 2017. "La iniciativa privada en el Programa Nuclear Español: reflexiones en torno al contexto institucional y empresarial". *XII Congreso de la Asociación Española de Historia Económica*. Salamanca: Asociación Española de Historia Económica.
- Habermas, Jürgen, 1984. *Ciencia y técnica como ideología* (edición de 1992). Madrid: Tecnos.
- Hurtado de Mendoza, Diego, 2005. "De 'Átomos para la Paz' a los reactores de potencia. Tecnología y política nuclear en la Argentina (1955-1976)". *Revista CTS*, Vol. 1, n.º 2.
- Hurtado de Mendoza, Diego, 2012. "Cultura tecnológico-política sectorial en el contexto semiperiférico: el desarrollo nuclear en la Argentina (1945-1994)". *Revista CTS*, Vol. 7, n.º 21.

- Hurtado de Mendoza, Diego, 2014. *El sueño de la Argentina atómica. Política, tecnología nuclear y desarrollo nacional (1945-2006)*. Buenos Aires: Edhasa.
- López Dávalos, Arturo, y Badino, Norma, 2000. *J. A. Bal-seiro: crónica de una ilusión. Una historia de la física en la Argentina*. México-Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Lugones, Manuel, 2020. *Política nuclear y política energética en la Argentina. El Programa Nucleoeléctrico de la CNEA (1965-1985)* (tesis de posgrado). Buenos Aires: Universidad Nacional de Quilmes.
- Mariscotti, Mariano, 1984. *El secreto atómico de Huemul. Crónica del origen de la energía atómica en la Argentina*. Buenos Aires: Sudamericana – Planeta.
- Marzorati, Zulema, 2012. *Plantear Utopías. La conformación del campo científico-tecnológico nuclear en Argentina (1950-1955)*. Buenos Aires: CICCUS-CLACSO.
- Menéndez Navarro, Ángel, 2007. “Átomos para la Paz... y para la Medicina. La popularización de las aplicaciones médicas de la energía nuclear en España”. *Historia y Medicina*, Vol. 1, pp. 1-16.
- Noble, David, 2000. *La religión de la tecnología. La divinidad del hombre y el espíritu de invención*. Barcelona: Paidós.
- Poneman, Daniel, 1982. *Nuclear Power in the Developing World*. Londres: George Allen y Unwin.
- Pontoriero, Gustavo, 2010. “Fuerzas Armadas y desarrollo energético en la Argentina: el papel de la Marina de Guerra en la primera mitad del siglo XX”. *H-industri@*, Vol. 6, n.º 10.
- Przeworski, Adam, 2007. “Acerca del diseño del Estado: una perspectiva principal-agente”. En Acuña, Carlos (Ed.), *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual*. Buenos Aires: Programa de Modernización del Estado. Jefatura de Gabinete de Ministros.
- Quilici, Domingo, 2008. “Desarrollo de proveedores para la industria nuclear argentina”. *H-industri@*, Vol. 2, n.º 2.

- Quilici, Domingo, 2010. "La fabricación de los elementos combustibles para los reactores nucleares de potencia en Argentina: un caso de inversiones productivas realizadas por un organismo de ciencia y técnica". *Revista de la CNEA*, pp. 23-39.
- Röhrlich, Elisabeth, 2013. "Los átomos para la paz de Eisenhower". *Boletín de IAEA*, Vol. 4, n.º 51, pp. 3-4.
- Rougier, Marcelo, 2014. *Aldo Ferrer y sus días. Ideas, trayectoria y recuerdos de un economista*. Buenos Aires: Lenguaje Claro Editora.
- Rubio-Varas, Mar y De la Torre, Joseba (ed.), 2017. *The economic history of nuclear energy in Spain*. Londres: Palgrave.
- Sabato, Jorge, 1970. "Para el prontuario del Plan Nuclear argentino". *Ciencia e Investigación*, Vol. 1, n.º 1, pp. 32-45.
- Sabato, Jorge, 1973a. "Energía atómica en Argentina: una historia de caso". En Harriague, Santiago y Quilici, Domingo. *Estado, política y gestión de la tecnología. Obras escogidas (1962-1983)* (edición de 2014). Buenos Aires: UNSAM Edita.
- Sabato, Jorge, 1973b. "Quince años de metalurgia en la Comisión Nacional de Energía Atómica". *Ciencia Nueva*, n.º 15, pp. 1-19.
- Sabato, Jorge, 1983. "Propuesta de política y organización en ciencia y tecnología". *Encuentro Nacional de Ciencia, Tecnología y Desarrollo*. Buenos Aires: Centro de Participación política de la UCR.
- Saz Campos, Ismael, 1993. "La Guerra Fría". En *Historia del Mon Contemporan*. Valencia: Generalitat Valenciana, pp. 227-255.
- Shrader-Frechette, Karin, 1983. *Energía nuclear y bienestar público. Problemas éticos y sociales de la tecnología de fisión*. Madrid: Alianza Universidad.
- Solberg, Carl, 1986. *Petróleo y nacionalismo en la Argentina*. Buenos Aires: Hyspamérica.

- Stanley, Ruth, 2004. "Transferencia de tecnología a través de la migración científica: ingenieros alemanes en la industria militar de Argentina y Brasil (1947-1963)". *CTS*, Vol. 1, n.º 2, pp. 21-46.
- Thomas, Hughes, 2008. "La evolución de los grandes sistemas tecnológicos". En Thomas, Hernán y Buch, Alfonso (coords.) *Actos, actores y artefactos. Sociología de la tecnología*. Buenos Aires: Universidad Nacional de Quilmes.
- Valeiras, Juan, 1992. "Principales instituciones especializadas en investigación y extensión". En Oteiza, Enrique (comp.). *La política de investigación científica y tecnológica argentina. Historia y perspectivas*. Buenos Aires: Centro Editor de América Latina.

El Estado local y las políticas de promoción del desarrollo económico: el impulso a la actividad exportadora en el municipio de Junín, Buenos Aires (1983-2003)

JOSÉ MARÍA BANFI¹

Introducción

El final de la última dictadura en Argentina (1976-1983) y el consecuente reinicio del período democrático trajeron aparejados innumerables cambios en la organización estatal. Esos cambios también se vieron reflejados en los nuevos roles que debieron asumir los Estados municipales o locales a partir de ese momento. Los cambios en el escenario nacional (sobre todo la reforma del Estado desde fines de los años 80) y mundial (globalización, inicios del Mercosur), obligaron a los Estados locales a ir mucho más allá de las tradicionales funciones de ABL (alumbrado, barrido y limpieza) características de la tradición municipal, y pasar de simplemente administrar a “gobernar” la ciudad. Funciones relacionadas con la educación universitaria, nuevos servicios (como la provisión del gas natural), la seguridad, o el impulso al desarrollo económico antes en manos del Estado nacional o provincial ahora son nuevas demandas sociales a las que debe responder el Estado local. De este modo,

¹ Universidad de Buenos Aires. Facultad de Ciencias Económicas. Centro de Estudios Económicos de la Empresa y el Desarrollo (CEEED) adscrito al Instituto Interdisciplinario de Economía Política (IIEP-BAIRES), Buenos Aires, Argentina.

[...] descentralización y globalización están generando más tareas a resolver por los gobiernos locales, nuevos desafíos para encarar en lo político, económico y social y están obligando a los municipios a efectuar un replanteo de su organización, misiones y funciones, así como de su autonomía. Estos procesos están cuestionando y comenzando a desplazar el anterior modelo de gestión municipal tradicional (García Delgado, 1997, p. 18).

La globalización, entendida como fenómeno sociopolítico (Hirsch, 1996), ha implicado un sinnúmero de cambios y transformaciones en distintos ámbitos (técnico, político, ideológico-cultural, económico). Se engarza además con la crisis del sistema de producción fordista y la necesaria reestructuración productiva a la que deben someterse las economías nacionales. Al mismo tiempo, el avance de los procesos de integración supranacionales (el Mercosur, por ejemplo) implica la pérdida de ciertas incumbencias del Estado nación, sin que ello signifique su desaparición ni mucho menos. En todo caso, comenzamos a asistir a un proceso de cambio estructural, adecuaciones y reorientaciones de funciones y prioridades muchas veces resueltas de manera incompleta, en particular en América Latina, donde ese proceso estuvo muchas veces condicionado por limitantes impuestas desde el exterior.

Así las cosas, los gobiernos locales deben asumir nuevos roles y funciones en un mundo enmarcado por la globalización, la crisis del Estado nación y el reestructuramiento productivo de las economías capitalistas. Como ya fuera manifestado, la adaptación a este nuevo contexto implicó asumir nuevos desafíos para los que, naturalmente, había que realizar nuevos aprendizajes que permitieran direccionar la mirada hacia los nuevos horizontes.

En este orden, el municipio de Junín también se vio afectado de manera dramática por los procesos de reestructuración en los años 90. Los talleres ferroviarios instalados en la ciudad desde fines de siglo XIX, y principales

dadores de empleo durante toda su existencia², cerraron definitivamente en el año 1993, lo cual dejó más de 1 500 trabajadores despedidos.

Ante este nuevo escenario local y global, el gobierno municipal emprendió una serie de acciones que tuvieron por objetivo dar satisfacción a aquellas nuevas demandas ahora presentes en la sociedad local. Nos referiremos específicamente en este trabajo a aquellas que estuvieron vinculadas con la promoción del desarrollo económico local, particularmente las relacionadas a la promoción de las exportaciones de las empresas locales. En este sentido, la gestión municipal comenzó a andar un nuevo camino que implicó cambios y adecuaciones hacia el interior del gobierno, por un lado, y a movilizar los recursos locales tendientes a generar nuevas vinculaciones económicas con el mundo, por otro. Era un nuevo aprendizaje para todos. Las acciones tendientes a internacionalizar al municipio y a las empresas juninenses implicaron cambios institucionales y un nuevo espacio de colaboración público-privado. La búsqueda de sinergia entre estos y otros actores en torno a un proyecto estratégico es una tarea clave para aprovechar las (muchas o pocas) oportunidades que brinda el contexto y para potenciar las propias fortalezas que pudieran existir (Tecco, 1997).

Estas acciones, junto a otras ya analizadas en otros trabajos presentados (Banfi y Zapata, 2013; Banfi, 2014), dan forma a un Estado municipal activo en la promoción del desarrollo económico que pone a los Estados locales en un nuevo plano desconocido hasta entonces para ciudades de desarrollo medio.

Nos proponemos, en el presente ensayo, observar los cambios y adecuaciones institucionales, las formas de cooperación público-privada impulsadas desde el

² Hacemos referencia a los Talleres de la Línea General San Martín (Ex BAP). En los años 20, llegaron a trabajar en los Talleres Ferroviarios de Junín más de 3 500 personas.

ámbito local, así como la percepción de este proceso por parte de los actores intervinientes, en un contexto nacional y provincial no siempre alentador de esta dirección. Al mismo tiempo, esbozamos el impacto cuantitativo³ y cualitativo que esas políticas han tenido en empresas locales y regionales.

Lo hacemos como una forma de contribuir a aportar conocimiento sobre el desempeño de los ámbitos estatales que no han sido de los más considerados a la hora de estudiar los roles y acciones de los Estados en la Argentina. Nos parece que cambiar la mirada, centrarla en el análisis de las gestiones locales (o municipales) desde una perspectiva que responda a los análisis vinculados al desarrollo local puede aportar nuevos enfoques que enriquezcan los estudios sobre el Estado en una perspectiva dialógica entre el relato nacional y la perspectiva local o regional. Más aún cuando, como veremos en este trabajo, los caminos emprendidos por uno y otro se van distanciando: a medida que el Estado nacional profundiza sus políticas de reforma estructural (abandono del rol de Estado productor), el Estado local asume nuevos roles que se traducen en sostenedores e impulsores del desarrollo en el nivel local.

Nos quedará para la continuidad del trabajo profundizar en el impacto generado por estas iniciativas en el ámbito local y cómo ha contribuido al proceso de desarrollo de las economías locales en términos de crecimiento de los indicadores económicos y su eventual contribución al mejoramiento de la calidad de vida de la población.

³ De forma preliminar con base en datos todavía escasos sobre los aspectos analizados.

Algunas precisiones conceptuales: desarrollo/ desarrollo local

El desarrollo local: su significado

¿De qué estamos hablando cuando hacemos referencia al “desarrollo local”? Si bien no es nuestro objetivo hacer un estudio sobre cuestiones teóricas de economía o de política económica, nos parece necesario hacer una primera precisión sobre conceptos en los que se basará el presente trabajo.

El concepto de “desarrollo” (el económico en particular) ha tenido una inflación de definiciones muchas veces asociadas al concepto de “crecimiento económico”. Pero, si el crecimiento económico puede medirse a partir de indicadores (PBI/PBI per cápita, etc.), el desarrollo haría referencia, en principio, al vínculo con la distribución de ese crecimiento. Así entonces, el crecimiento económico no siempre estaría vinculado a mejores indicadores de distribución de aquel, por lo que podría verificarse el crecimiento de la economía de un país (o una región determinada) sin que ello implicase necesariamente impacto positivo sobre los indicadores que hacen a una mejor calidad de vida de la población.

“Desarrollo” es un término que viene siendo utilizado con énfasis desde la posguerra de la Segunda Guerra Mundial en organismos como Naciones Unidas, en particular a través de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) y en diferentes textos (algunos ya clásicos) que abordaron las cuestiones sobre el crecimiento económico de diferentes espacios como América Latina (Sunkel y Paz, 1970) o sobre los complejos significados del desarrollo (Seers, 1970). En ese orden, durante algunas décadas, el desarrollo permaneció asociado comúnmente a la idea de crecimiento. Sería nuevamente Naciones Unidas durante los años 90 del siglo pasado a través de su programa para el desarrollo (PNUD) quien incorporaría una nueva forma

de medir el desarrollo introduciendo el concepto de “índice de desarrollo humano” (IDH). A partir de allí, este índice pretende dar cuenta más acabadamente del nivel de vida de la población de un país (o a nivel mundial), y va mucho más allá de solo indicadores de crecimiento económico: incorpora otros aspectos menos materiales o intangibles (libertad de movimiento, ausencia de opresión, violencia o explotación, etc.). Así, siguiendo esta línea, el concepto de “desarrollo” ha ido abandonando cada vez más su identificación exclusiva con “crecimiento económico” (aunque no definitivamente) para ser asociado a otros términos como “calidad de vida”, “longevidad”, etc.

De esta manera, el concepto de “desarrollo” fue adquiriendo mayor riqueza, pero también diversas y más amplias y complejas significaciones. A tal punto de convertirse en un concepto muchas veces polisémico, es decir, que significa demasiadas cosas para diferentes interlocutores.

En este sentido, y para lo que nos interesa en el presente trabajo, nos centraremos en el concepto de “desarrollo local”. Este también es un término que debe ser precisado desde el punto de vista conceptual. Siguiendo a Vázquez Barquero (1998) y Albuquerque (1999), entendemos al desarrollo local como aquel proceso reactivador de la economía y dinamizador de la sociedad que, mediante el aprovechamiento eficiente de los recursos endógenos existentes en una determinada zona, es capaz de estimular su crecimiento económico, crear empleo y mejorar la calidad de vida de la población a partir del impulso de los actores locales.

Asimismo, debe aclararse que “desarrollo local” no significa hacer referencia a un ámbito o territorio limitado, como puede entenderse a un municipio o región determinada. Suele coincidir con los límites o las fronteras de un municipio o región, pero puede ser mucho más amplio que eso en la medida en que incluye el conjunto de elementos, relaciones y eslabonamientos productivos que contribuyan a la competitividad y eficiencia de una determinada región.

Como veremos en este ensayo, las políticas de promoción adoptadas por el gobierno de Junín impactan no solo en empresas de la ciudad, sino también en empresas de zonas aledañas.

Tampoco el concepto debe circunscribirse al “desarrollo endógeno” en el sentido de aprovechar los recursos propios de un territorio (Boisier, 2000). El desarrollo local plantea un cambio en el posicionamiento de los territorios y el abandono de la posición pasiva, que asiste a la idea del desarrollo como algo dado, asistido de arriba hacia abajo para plantear una concepción del desarrollo como algo generado (Madoery, 2001), algo que debe ser construido a partir de las capacidades de los agentes locales. Por este motivo, el desarrollo es crecientemente endógeno en la medida en que depende de las capacidades locales para impulsarlo, pero eso no implica desconocer las necesarias articulaciones con los gobiernos centrales y el aprovechamiento del impulso de políticas nacionales de desarrollo. En este sentido, aquí analizaremos el impulso de los actores locales (carácter endógeno), pero actuando dentro del marco establecido por la macroeconomía y las condiciones globales.

El desarrollo local implica también abordar un enfoque territorial y de “abajo-arriba”, pero considerando al territorio en su dimensión política y no solo geográfica. El territorio como espacio construido socialmente que va más allá de las simples características físicas o topográficas. Esto incluye también considerar las intervenciones de los restantes niveles de decisiones del Estado que facilitan el logro de los objetivos de las estrategias de desarrollo local. Ello requiere de suficiente coordinación “entre los territorios”, por lo que se considera que también las decisiones de “arriba-abajo” son importantes para el enfoque de desarrollo local.

Sobre las visiones sesgadas y simplistas para las que el desarrollo es solo responsabilidad del Estado nación, o solo del mercado, el enfoque del desarrollo local entiende que este es producto de la integración de visiones e

intereses y la concertación estratégica de agentes públicos y privados (gobierno, empresas, ONG, organizaciones intermedias, redes de solidaridad, centros de investigación y educación), con incidencia en el territorio (Madoery, 2001). Se reconocería, de este modo, la existencia de modelos diferentes de desarrollo y no un camino unidireccional.

Por último, el desarrollo local no se circunscribe únicamente al desarrollo económico, lo incluye e integra para ponerlos en conjunto con los aspectos ambientales, institucionales, culturales y de desarrollo humano del ámbito territorial respectivo (Alburquerque, 2003).

El municipio de Junín: cambios hacia adentro y hacia afuera

La recuperación democrática ya enunciada más arriba produjo la llegada a las gestiones locales de dirigentes políticos que, en muchos casos, tenían nula o escasa experiencia en la función pública. Y de tenerla, no era el caso de haber administrado o gestionado los destinos de un municipio. Esto se explica por la recurrencia de gobiernos de facto que, desde 1930 hasta 1983, abundaron en la política argentina e hizo que quienes asumían las responsabilidades de gobierno desde 1983 hubieran pasado viviendo tanto o más tiempo bajo regímenes de facto que bajo gobiernos democráticos. Así lo manifestó quien asumió como intendente de la ciudad de Junín⁴, reconociendo que su llegada a la conducción de los destinos del municipio estuvo precedida de una nula experiencia en gestión pública municipal. Ello implicó un período de aprendizaje y adaptación al mismo tiempo que urgían las respuestas a los problemas cotidianos de la gestión pública.

⁴ Ingeniero agrónomo Abel Paulino Miguel, intendente municipal entre 1983-2003. Entrevista realizada el 25/04/2019.

En los primeros años de la gestión mencionada (a partir de 1983), las acciones estuvieron dirigidas básicamente a la extensión de los servicios públicos municipales (servicios sanitarios, iluminación, recolección de residuos, etc.), y, si bien se pueden identificar algunas medidas tendientes a impulsar el desarrollo local⁵, todavía aparecen como aisladas y un tanto desarticuladas. No obstante esto, la gestión municipal ya empezaba a asumir algunas iniciativas innovadoras en torno a la prestación de servicios públicos y a dar respuestas a demandas largamente esperadas por la comunidad de Junín. Nos referimos a la provisión del servicio de gas natural (a través de una empresa privada con capital estatal mayoritario) y a la creación del Centro Universitario Regional de Junín (hoy UNNOBA)⁶.

Sería hacia mediados de los años 90 donde podría advertirse un giro importante en las iniciativas de la gestión dirigidas a impulsar el desarrollo local en los términos que definiéramos más arriba. Las razones que explican este nuevo rumbo pueden buscarse tanto en cuestiones de política local o internas como también de carácter externo. En el primer caso, el cierre de los talleres ferroviarios en la ciudad significó un durísimo golpe para la economía y el empleo que obligaba al gobierno local a hacerse cargo del problema. La economía local se había estructurado históricamente sobre la base de la producción agropecuaria y los servicios (administrativos, financieros, de salud), cosa que se reflejaba en la composición del PBI local. Hacia los años 90, el sector primario representaba el 34,5 % del PBI, el sector secundario, apenas el 21,8 %, y el sector terciario, el 43,7 %. La debilidad del sector secundario se agudizaba si se tiene en

⁵ La Ordenanza Municipal n.º 2.348/86 creaba una comisión *ad honorem* para elaborar un proyecto de plan regional de exportación y radicación industrial. La Ordenanza Municipal n.º 2.758/90 creaba el Departamento de Promoción de Producciones no tradicionales en el ámbito de la Municipalidad de Junín.

⁶ Para más información sobre estos temas, véase Banfi y Zapata (2013) y Banfi (2014).

cuenta que apenas representaba en esos momentos el 5 % de los puestos de trabajo de la ciudad.⁷ Se hacía necesario estimular el sector industrial y acompañar su crecimiento desde la gestión local. En el orden político, la gestión municipal debía asumir nuevos desafíos ante cada elección: mostrar continuidad con lo anterior, pero también renovados impulsos que le permitieran mantener la preferencia de los electores.

En el orden externo, la puesta en marcha del Mercosur abrió una enorme puerta a un mundo nuevo y comenzó a movilizar también a los gobiernos locales en el afán de acompañar a las empresas del territorio en la búsqueda de nuevas oportunidades.

Desde ese momento, la gestión municipal incorporó en su agenda el desarrollo local y se dispuso a adecuar sus instituciones y redefinir sus funciones de cara a los nuevos roles que el nuevo escenario demandaba, pues, para poder viabilizar estas misiones, es recomendable que el municipio actúe antes como facilitador de oportunidades que como mero distribuidor de recursos públicos (Rosales, 1994).

Para hacer viable esas misiones y convertirse en facilitador, se comenzó a institucionalizar la política de desarrollo local, aspecto que el gobierno municipal ponía ahora como uno de sus objetivos prioritarios. Estas iniciativas pueden mencionarse sumariamente:

- Creación de la Subsecretaría de Promoción Industrial y Exportaciones (desde 1995). En poco tiempo, adquirió rango de secretaría y asumió un rol protagónico en todas las decisiones vinculadas al impulso del desarrollo local.
- Impulso a la creación del Consorcio Productivo del Noroeste de la Provincia de Buenos Aires (COPRONOBA) junto a varios municipios de la región. El

⁷ Plan Estratégico de Desarrollo Junín (2003).

consorcio agrupaba a seis municipios⁸ y se convirtió en articulador de proyectos comunes (participación en ferias y exposiciones internacionales, compras comunes de maquinarias y medicamentos, proyecto de genética porcina, etc.).

- Sanción de ordenanzas municipales que otorgaban subsidios a empresarios locales, estimulándolos a participar en ferias, exposiciones internacionales o misiones comerciales (en el país y en el exterior) declaradas de interés por el gobierno local.⁹
- Organización de cursos y jornadas de capacitación/sensibilización sobre mercados, comercio exterior, destinados a actores locales (empresarios, representantes de instituciones locales, agentes financieros, funcionarios públicos, profesionales, estudiantes universitarios).
- Organización de misiones comerciales en el exterior con empresarios locales y de la región (por ejemplo, a Santa Cruz de la Sierra, Bolivia).
- Organización de rueda de negocios con empresarios locales y regionales en el marco de la Expo Junín.
- Instalación de una filial de la Fundación Export.Ar en la ciudad de Junín.
- Creación de la Agencia Regional de Desarrollo, convocando a una amplia gama de instituciones de la comunidad (del ámbito productivo, gremial, educativo).
- Creación de la incubadora de empresas en el ámbito del Parque Industrial de Junín, para estimular el fermento empresario de aquellos emprendedores que eran evaluados como tales.
- Puesta en marcha del Plan Estratégico de Desarrollo Junín (1998) con una metodología participativa, que generó una amplia movilización de la comunidad, en

⁸ El COPRONOBA estaba integrado por los municipios de Junín, Bragado, Chacabuco, Lincoln, Gral. Pinto y Gral. Arenales.

⁹ Ordenanza Municipal n.º 3.495/96.

la que intervinieron más de 300 actores locales que representaban a casi 200 empresas e instituciones.

- Incorporación del municipio al grupo de entidades impulsoras del “Paso Pehuenche” para la vinculación del corredor bioceánico puertos de San Nicolás (Argentina)-Concepción (Chile). Como se verá más adelante, Junín se encuentra en un punto estratégico desde el punto de vista de las comunicaciones y nudo carretero de singular relevancia.
- Creación de la Estación Aduanera Saforcada¹⁰ o “Puerto Seco” que funcionó como zona primaria aduanera. La creación del puerto seco sería una de las medidas de mayor impacto para la estrategia de impulso a las exportaciones, reconocido por los empresarios entrevistados para el presente trabajo.
- Impulso a la creación de la zona de actividades logísticas (ZAL), para potenciar el vínculo entre el transporte automotor de carga y el ferroviario.

Estas acciones en su conjunto demuestran el nuevo rumbo que tomaba el gobierno local. Implicaba un cambio de paradigma¹¹ para el propio gobierno y, según reconocieron también empresarios y dirigentes entrevistados, un cambio de mentalidad en los actores privados, una nueva perspectiva que permitía mirar con otros ojos el escenario que se avizoraba.

Haremos foco ahora en dos de las iniciativas que apuntaban a promover la actividad exportadora de las empresas juninenses.

¹⁰ Localidad del partido de Junín distante 10 km sobre Ruta Nacional n.º 7.

¹¹ Usamos el concepto de “paradigma” para graficar el nuevo modelo de gestión que estaban desafiados a enfrentar los gobiernos locales: pasar de administrar a gobernar la ciudad y el territorio.

El desarrollo local y la política de promoción de las exportaciones

Como quedó expresado, el desarrollo de las economías locales no depende solamente de las políticas de los gobiernos centrales o de las políticas nacionales, sino también (muchas veces sobre todo) de las capacidades que puedan desplegar los actores locales, pues allí radica esencialmente la concepción del desarrollo endógeno. Así, sería también tarea de los gobiernos locales mejorar las capacidades competitivas del territorio. Como sostiene Silva Lira,

Si bien es cierto que son las empresas las que compiten, su capacidad de competir se puede ver reforzada si el entorno territorial facilita esta dinámica y si, por su parte, ellas también sienten la importancia de ser empresas “del territorio” más que empresas “en el territorio” (Silva Lira, 2005, p. 81).

En esta línea, el municipio se comprometió en potenciar las capacidades de los actores locales, contribuyendo a enfatizar la concepción del desarrollo como algo generado endógenamente, ligado a la calidad de los recursos humanos y la calidad institucional, complementándose y tratando de articular también con los impulsos y condicionamientos exógenos.

En el caso analizado, no solo el municipio impulsó acciones para dotar de competitividad al territorio, sino que, además, se convirtió en actor protagónico en la gestión y el acompañamiento para la internacionalización de las empresas locales, cuando la mayoría de ellas no habían dado aún ese paso. Como sostiene López (2006), se trataba de generar entornos institucionales que abrieran oportunidades para las empresas locales. Describiremos algunas de ellas.

La Subsecretaría de Promoción Industrial y Exportaciones

Por Ordenanza Municipal n.º 3.397/95, se creaba la nueva dependencia dentro del ámbito municipal. Significaba un primer paso en la institucionalización de las políticas de desarrollo económico local, lo que implicó una necesaria profesionalización y jerarquización de la nueva agenda de la gestión. La Subsecretaría (convertida pronto en rango de secretaría) contaría con recursos económicos y humanos propios para comenzar a llevar adelante misiones que se establecían en sucesivas disposiciones. Desde esta Subsecretaría, se comenzaron a abrir nuevos vínculos con el sector empresarial, sobre todo de micro, pequeñas y medianas empresas locales y de la región, que se fueron involucrando gradualmente en lo que para la mayoría era un nuevo mundo: los complejos caminos del comercio exterior. La política económica del gobierno nacional en el contexto de los años 90 (convertibilidad, apertura externa) había eliminado muchos de los incentivos a las exportaciones de la década anterior e incorporado otros (*draw back*, devolución de IVA para la compra de insumos empleados en los productos exportados). Sin embargo, a medida que avanzaban las reformas de los años 90, empezó a quedar claro que ello no bastaba para estimular a las pymes para su expansión exportadora. Así, “estas políticas no lograron tener un impacto significativo sobre el desempeño de las pymes locales” (López, 2006, p. 250). Es allí donde comienza a articularse la actividad del gobierno local, suplantando en buena medida la acción estatal nacional, a través de la generación de ese “ambiente local” favorable para el despliegue de las potencialidades de las empresas del territorio.

A partir de entonces, las acciones se dividieron en dos campos: por un lado, el del comercio internacional, donde las empresas y sus referentes eran los involucrados directos; y otro centrado en la cooperación internacional, donde a los empresarios se les sumaban la participación de las

instituciones de la sociedad civil a nivel local, esto es, actores o agentes relacionados con el desarrollo del territorio.

Desde la Subsecretaría se llevaron adelante misiones comerciales al exterior buscando involucrar a los empresarios a fin de ayudarlos en sus estrategias de penetración para la obtención de nuevos mercados para la comercialización de sus productos. Estas acciones fueron muy valoradas por los empresarios participantes¹², quienes comenzaron de esa manera a hacer sus primeras armas en el comercio internacional. De vital importancia para la materialización de esas acciones, fueron las tareas de sensibilización llevadas a cabo con el sector privado (empresas e instituciones) acerca del nuevo rol de los municipios y del nuevo contexto internacional que desafiaba a los actores públicos y privados.

En otro orden, si bien los contactos vinculados a la cooperación internacional habían empezado un tiempo antes, con la creación de la nueva Secretaría tomarían un impulso institucional diferente, potenciando las conexiones y logrando una “capilaridad” hacia las instituciones de la comunidad hasta entonces desconocida. Podemos enumerar sumariamente solo algunos de los vínculos de cooperación que se consolidaron desde la creación de la Secretaría y que contribuirían a reforzar el impulso a las exportaciones locales:

- Cooperación española (AECID) más fondos de la Cooperación Vasca: se gestionó la asistencia técnica y la trasferencia de tecnología que permitió la puesta en marcha de la incubadora de empresas, el monitoreo

¹² Entrevista a Ricardo de la Fuente, propietario de Indelpas (entrevista realizada 9/5/19).

Entrevista a Santiago Fratamico, propietario de Fideos Don Antonio (entrevista realizada el 31/7/19).

Entrevista a Juan Carlos Tassara, accionista de Molinos Tassara S.A. (entrevista realizada 24/10/19).

Entrevista a Marcelo Valfiorani, propietario de Industrias Mega S.A. (entrevista realizada el 4/11/19).

del Plan Estratégico de Desarrollo Junín y el desarrollo e implementación de la zona primaria aduanera o Puerto Seco Saforcada. También se incluía la generación de una zona de actividades logísticas (ZAL), cuya implementación quedó pendiente. El vínculo con la cooperación española adquiriría sentido a partir de las transformaciones que habían sufrido regiones del País Vasco a partir de la constitución de la Unión Europea y su necesaria reconversión, similares a las que había sufrido la ciudad de Junín a partir del cierre de los Talleres Ferroviarios. En este orden, se desarrollaron acciones de sensibilización con empresarios y actores institucionales locales sobre el desarrollo local con técnicos vascos (Agencia Bidasoa Activa) entre los años 1998-2001.

- Cooperación italiana: ejecutada desde Movimondo Molivs (Italia) y Adeso (Agencia de Desarrollo Social de Argentina), se estableció un programa de fortalecimiento a los agentes de desarrollo local. Realizado entre 1998-2002, permitió la capacitación técnica para la puesta en marcha de la Agencia de Desarrollo Junín.
- Cooperación Española (AECI): a través del CEMCI (Centro de Estudios Municipales y Cooperación Internacional), se gestionó y logró acceder al programa de formación para personal superior de municipios y agentes de desarrollo. Llevado a cabo entre 1995 y 2003 a través de la Unión Iberoamericana de Municipalistas (UIM), implicó el aporte de financiamiento externo para la formación de cuadros políticos y técnicos en temas vinculados a la gestión municipal, desarrollo local y nuevo rol de los municipios que posibilitó un notorio mejoramiento de la capacitación del gabinete municipal.

Todo esto, sumado a otras acciones concurrentes, contribuyó a generar el entramado institucional local, a sensibilizar al sector empresario y a dotar a los agentes locales de

un “saber hacer” en torno al desarrollo local, necesarios para los desafíos que planteaba la nueva realidad económica.

La creación de la zona primaria aduanera o Puerto Seco Saforcada

Además de las distintas y complejas variables que deben evaluar las empresas para considerar la posibilidad de incursionar en el comercio exterior (tipo de cambio, volúmenes de demanda del mercado, normativas jurídicas, sanitarias, etc.), una variable adicional para pequeñas y medianas empresas del interior del país sin dudas es el de la logística, transporte, trámites aduaneros y costos adicionales diferentes a aquellas empresas radicadas, por ejemplo, en el Área Metropolitana de Buenos Aires.

Por su ubicación geográfica, Junín se encuentra en un nudo vial de significativa importancia, casi único (gráfico 1). Podría decirse que su ubicación la configura como un centro articulador en materia de flujos de tránsito de cargas, representando el “perno de una tijera imaginaria” donde los ojos de la tijera son las Rutas Nacionales n.º 7 y n.º 188 y finalmente las puntas filosas que atraviesan la cordillera de los Andes son los pasos Los Libertadores y El Pehuenche”.¹³ Como expusiéramos más arriba, desde el municipio se había participado como una de las instituciones impulsoras del Paso Pehuenche, un paso de baja altura cercano a la ciudad de Malargüe (Mendoza) que posibilitaría conectar el corredor productivo Puerto de San Nicolás con la VII y VIII Región en el sur de Chile y, a través de sus puertos sobre el océano Pacífico, con el mercado asiático.¹⁴

¹³ Pérez Rozzi, S. (1997). “Junín apunta al mundo”.

¹⁴ En aquellos momentos, el Paso Pehuenche (2 550 metros s. n. m.) no estaba pavimentado. El impulso de los actores involucrados en el corredor bioceánico fue de fundamental importancia para alentar la terminación de las obras. Iniciada su pavimentación en el año 2000, fue finalmente inaugurado para el tránsito de cargas a partir del año 2017.

Gráfico 1. Junín y el corredor bioceánico



Fuente: elaboración propia.

A partir del proceso de internacionalización llevado adelante desde el municipio, y de la incursión de empresas locales y regionales en el comercio exterior, desde la gestión municipal se llevaron adelante acciones para poder establecer en el territorio de Junín una zona primaria aduanera que facilitara y estimulara a las empresas locales y regionales a incursionar en el comercio exterior. Estas ideas estuvieron muy vinculadas a las enseñanzas aportadas por la cooperación internacional, en especial a la necesaria reconversión de algunas regiones del Viejo Continente luego del comienzo de la Unión Europea.

Para avanzar en un instrumento que permitiera consolidar y potenciar el nuevo perfil exportador que estaba construyendo el municipio, fue necesario establecer un vínculo institucional con un actor privado (operador aduanero y logístico) que actuaría como responsable de la estación. Así, logró que se constituyera la empresa Estación Aduanera Saforcada S. A. (EASSA), que sería responsable de la operación del puerto seco. El emplazamiento se decidió en la localidad de Saforcada (RN n.º 7, km 270,5) con el propósito de aprovechar los corredores bioceánicos de las

rutas n.º 7 y 188, las colectoras provinciales n.º 65, 31 y 191 que conectan con otros corredores viales internacionales, como las rutas nacionales n.º 8 y 5, además del FFCC BAP (ex-San Martín). Esto permitió una favorable comunicación terrestre con los principales puertos, aduanas y fronteras argentinas para la cadena logística internacional, un factor determinante para la concreción de negocios externos en muchas oportunidades.

La creación del Puerto Seco Saforcada¹⁵ favoreció las actividades y negocios del comercio exterior local, zonal y regional permitiendo que empresas pymes y hasta unipersonales lograran exportar desde su propio lugar de producción, lo cual se constituye en un valor agregado de suma importancia. El sistema de puerto seco brinda beneficios logísticos, jurídicos y comerciales a los exportadores. Las mercaderías salen precintadas y controladas por la aduana, liberadas en el sistema informático Malvina, lo cual está amparado jurídicamente por la documentación internacional, por lo cual se logra un mayor control al momento de la carga y exportación con menores costos operativos y mayor seguridad jurídica. En el “Puerto Seco”, se podían realizar todas las operatorias de exportación e importación como en cualquier puerto, frontera o aduana del país. Para graficarlo de alguna manera, es como haber cruzado la frontera en su propio lugar de producción.¹⁶

Adicionalmente, se logró que SENASA, por primera vez en su historia, habilitara firma y expedición del prefitosanitario para exportaciones de cereales y algunos alimentos. También se obtuvo para la Cámara de Comercio e Industria de Junín la expedición de certificados de origen. De esta manera, se contaba con el 100 % de la documentación, tramitaciones y servicios para realizar las exportaciones desde la zona primaria aduanera o puerto

¹⁵ Habilitado oficialmente por Resolución n.º 638/99 de la DGA/AFIP.

¹⁶ Entrevista a Hugo Daniel Tolosa, gerente comercial de zona primaria aduanera “Puerto Seco Saforcada”. Entrevista realizada el 29/7/19.

seco.¹⁷ Como puede advertirse en este punto, la operatoria de comercio exterior involucraba a un nuevo sector institucional, la Sociedad Comercio e Industria de Junín, que aportaba la certificación de origen.

En su inauguración, personal de aduana lo calificó como “único en el país por sus características”, era como haber corrido la frontera al lugar de producción. Legal y técnicamente, las mercaderías ya quedaban exportadas –liberadas aduaneramente como si hubieran cruzado la frontera–, quedando amparadas por documentación y seguro internacionales, no podían ser abiertas, manipuladas o demoradas hasta el destino final en cualquier parte del mundo, salvo por razones extraordinarias de carácter judicial.¹⁸ Lo expresado más arriba puede sintetizarse diciendo que la zona primaria aduanera representó una amplia ventaja competitiva y una herramienta extraordinaria desde el punto de vista comercial, legal, técnico y logístico. A tal punto que el caso del Puerto Seco Saforcada fue tomado como modelo en provincias como Mendoza, San Juan, Jujuy y otros municipios del país como un ejemplo de vinculación público-privada tendiente a potenciar las posibilidades de desarrollo de los territorios.

Empresas y empresarios: la internacionalización como camino para el crecimiento

Aunque parezca obvio decirlo, no está de más dejar constancia aquí de que las actividades de exportación de empresas juninenses habían empezado (en algunos casos) en años anteriores. Pero el número de empresas internacionalizadas era muy escaso y, en algunas de ellas, los contactos con el exterior para negocios comerciales eran esporádicos o

¹⁷ Ídem.

¹⁸ Tolosa Hugo (2007). “El ‘Puerto Seco’ de Junín como herramienta impulsora del comerciante internacional de la región”.

eventuales. La estrategia llevada adelante por el municipio de Junín que enumeramos más arriba y en especial las detalladas en última instancia (la creación de la Secretaría de Promoción y Desarrollo y la instalación de la zona primaria sudanera o puerto seco) permitieron, al mismo tiempo, institucionalizar la política de desarrollo local y la consolidación y sistematización de esa vinculación. Pero más importante aún fue que posibilitaron la incursión de una importante cantidad de empresas que hasta el momento no habían tenido contacto alguno con las operaciones de comercio exterior. Según podemos observar en el cuadro que presentamos a continuación, la presencia de empresas que participaban en el comercio exterior era muy escasa.

Cuadro 1. Empresas internacionalizadas en el partido de Junín antes de 1996

Empresa	Año de internacionalización
Antonello S.A.	1994
Lestar Química S.A.	1986
Cirigliano S.A.	1970

Fuente: elaboración propia sobre la base de Pérez Rozzi (2011).

A partir del desarrollo del tramado interinstitucional que venimos describiendo, la cantidad de empresas que comenzaron a incursionar en el comercio exterior creció notablemente desde el año 1996, fecha que tomamos como iniciadora de la estrategia del municipio a través de las acciones impulsoras del desarrollo local. El hecho de contar con el acompañamiento y la asistencia de la Secretaría de Promoción y Desarrollo tanto en actividades de sensibilización y capacitación, como en la participación de ferias, exposiciones y rondas de negocios, por un lado, y, por el otro, de contar con un lugar “al alcance de la mano” que facilitara y viabilizara las operaciones vinculadas al

comercio exterior (documentación, logística, sanidad, etc.) como fue la zona primaria aduanera o puerto seco hizo posible que, durante los años analizados, la cantidad de empresas exportadoras juninenses (y algunas de la zona) se ampliara de aquel puñado inicial a un número muy significativo, como puede observarse claramente en el cuadro que presentamos más abajo.

Cuadro 2. Empresas internacionalizadas en Junín y la zona entre 1996-2003

Empresa	Año de internacionalización
Molino Tassara S.A. (Junín)	1996
Indelplas S.A. (Junín)	1996
Extralimp SRL (Junín)	1996
Norma Maliandi SRL (Junín)	1997
Muscariello Hnos S.A. (Junín)	1996
Fideos Don Antonio S.A. (Junín)	2003
Médica S.A. (Junín)	1996
Perkusic Hnos S.A. (Junín)	2003
Liga Agrícola Ganadera Coop. Ltda. (Junín)	1999
Cereagro S.A. (Junín)	1996
García González SRL (Junín)	1996
Falcon Fox SRL (Junín)	1999
Franci SRL (Junín)	2002
Ingeniería Mega S.A. (Lincoln)	2002
Frigorífico Tozzoni S.A. (Lincoln)	1999
MLH Vernet SA (Gral. Viamonte)	1999
Soprodi SA. (Gral. Viamonte)	1999
Molinos Chacabuco S.A. (Chacabuco)	1999
Productos de Maíz S.A. (Chacabuco)	1997

Don Yeyo S.A. (Chacabuco)	2003
Marinari S.A. (Chacabuco)	1996
Almar R. e Hijos S.A. (Rojas)	1997
Framahí SRL (Rojas)	1999
Weabber pop corn S.A. (Rojas)	1998
Frigorífico Ascensión S.A. (Gral. Arenales)	2000

Fuente: Pérez Rozzi (2011, pp. 109-110).

Si bien la zona en la que está ubicado el partido de Junín es esencialmente de producción agropecuaria, también se encuentran radicadas una significativa cantidad de empresas industriales, muchas de ellas relacionadas con la producción agropecuaria. Así, el impulso señalado más arriba implicó una diversificación de las exportaciones que incluían maquinarias agrícolas, productos eléctricos, y productos derivados de la producción agropecuaria.¹⁹

Además de mercados cercanos con los que nuestro país tiene fuertes vínculos comerciales, las operatorias de comercio exterior realizadas desde el puerto seco han trascendido largamente esos límites y llegado a destinos muy distantes y algunos no tradicionales.²⁰

¹⁹ Las exportaciones por el Puerto Seco Saforcada podrían incluirse en tres grandes rubros. Maquinarias agrícolas: secadoras de granos, cabezales para cosechadoras, fertilizadoras, tolvas autodescargables, plataformas volcadoras hidráulicas para camiones, semirremolques para camiones, equipos de riego por aspersión, limpiadoras-zarandas para limpieza de granos, máquinas para industria apícola. Otros productos industriales: calefones eléctricos, tapas de aluminio para botellas, fichas y enchufes plásticos, resistencia de acero blindadas, juguetes, esponjas para lavar vajillas, bollitos de acero para limpieza, paños absorbentes, bordadoras para césped, pasta seca, productos cosméticos. Y productos primarios o manufacturas de origen agropecuario: maíz *piscinhallo*, harina de trigo, glucosa de maíz, frutuosa de maíz, miel natural, carne de liebre, carne de conejo, carne de gallina trozada, congelada y cubeteada, corazones de gallina, semillas, alimento balanceado para animales.

²⁰ El listado de los mercados de destino de las exportaciones de las empresas locales es el siguiente: Brasil, Uruguay, Paraguay, Bolivia, Chile, Perú,

Aun cuando por el momento solo hemos podido cuantificar de manera muy preliminar los valores exportados²¹, sí podemos señalar que las operaciones de exportación fueron muy superiores en volumen a las importaciones durante la operatoria del Puerto Seco Saforcada²². Esto toma significativa relevancia si tenemos en cuenta que, durante estos mismos años, la balanza comercial argentina mostraba sucesivos déficits, por lo menos desde 1992²³. Del mismo modo, es de resaltar que la totalidad de las empresas mencionadas comenzaban a incursionar en el comercio exterior cuando en el contexto macroeconómico argentino la convertibilidad ya había comenzado a dar signos de agotamiento y sus debilidades se imponían definitivamente a sus fortalezas (Todesca, 2006). Aun así, las operaciones de comercio exterior llevadas a cabo permitieron que las empresas involucradas pudieran afrontar de manera más holgada los vaivenes constantes de la economía doméstica.

El funcionamiento de la operatoria

Interesa en este apartado dar cuenta de la situación de algunas empresas de modo ilustrativo. Las empresas elegidas corresponden a rubros diferentes pero tienen como común denominador haber comenzado con las exportaciones de manera sistemática en el período que analizamos y, tal vez más importante aún, siguen exportando en la actualidad.

Colombia, Venezuela, Ecuador, México, Holanda, Alemania, Italia, España, Arabia Saudita, China, Sudáfrica, Singapur, Trinidad y Tobago, EE. UU.

- 21 La solicitud de datos a la Dirección General de Aduanas presentado por nota en agosto de 2019 todavía está pendiente de respuesta.
- 22 La operatoria del Puerto Seco Saforcada no incluía exportaciones de cereales a granel. Hacemos referencia solo a productos industriales o bien con un proceso de elaboración preliminar.
- 23 Según datos del Indec, entre 1992 y 1999 el saldo de la balanza comercial argentina acumuló un déficit de más de 22 mil millones de dólares, que se tornó superavitaria desde 2000.

Los testimonios de empresarios que participaron de la experiencia bien pueden tomarse como nota calificadora de las propuestas de desarrollo local que aquí analizamos.

En este sentido, empresas como Indelplas SRL, que viene produciendo desde 1978 y fue creciendo a partir de la venta en el mercado interno de productos plásticos (enchufes, calefones eléctricos, ventiladores, etc.), su titular²⁴ reconoce que nunca había incursionado en el comercio exterior. Decidió aceptar una invitación de la Secretaría de Promoción y Desarrollo del municipio para participar en jornadas de sensibilización, capacitación y ruedas de negocios que se llevaron a cabo en el marco de Expo Junín. Desde ese momento, comenzó a “aprender” lo que significaba exportar y los pasos que debía seguir para lograr ese objetivo. Desde 1996 comenzó a exportar, primero a Bolivia en cantidades poco significativas pero de manera ininterrumpida desde allí hasta el presente. Además de ampliar los mercados de exportación (Bolivia, Perú, Paraguay, Uruguay) también incrementó el volumen y valor de sus exportaciones hasta representar el 8% de su producción. Al mismo tiempo, las operaciones de comercio exterior contribuyeron de manera significativa a expandir la empresa como queda reflejado en el siguiente cuadro²⁵.

²⁴ Entrevista con Ricardo de la Fuente, realizada el 9/5/2019.

²⁵ Si bien los datos volcados en el cuadro exceden el período aquí analizado, solo se exhiben para mostrar la continuidad y ampliación de las operaciones.

Cuadro 3. Empresa Indelpas SRL

	1996	2001	2004	2015
Valor exportado (USD)	800	2.100	5.000	140.000
Personal	10	12	15	35
Superficie planta (m2)	480	480	840	2.400
Exportación sobre producción total (%)	5	7	6	8

Fuente: elaboración propia a partir de datos aportados por la empresa.

Según su apreciación, fue determinante dar los primeros pasos exportando a Santa Cruz de la Sierra (Bolivia), un mercado más accesible, para poder ir ajustando de manera progresiva sus estándares de calidad e incursionar en mercados más complejos y exigentes. También reconoce que todo lo que exportó lo hizo a través de puerto seco (hasta 2003 por el de Saforcada y desde entonces por Puerto Seco Rojas). Su empresa se convirtió en la principal exportadora de ventiladores de la industria argentina en 2018 y fue reconocida por ello por el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de la Nación, Ministerio de la Producción y una revista especializada²⁶.

Otro caso que merece ser destacado es el de la Empresa Ingeniería Mega S.A., empresa productora de maquinaria para secado de granos radicada en el vecino partido de Lincoln. En la entrevista a su titular²⁷, también da cuenta de que su primera salida al exterior (Santa Cruz de la Sierra, Bolivia) fue de la mano de la Secretaría de Promoción y Desarrollo del Municipio de Junín. Si bien la empresa había

²⁶ Véase bit.ly/3kkhhB0.

²⁷ Entrevista a Marcelo Valfiorani, realizada el 4/11/2019.

comenzado sus actividades retomando una empresa anterior, habían tomado el control desde 1994, pero siempre apuntando al mercado doméstico. En 2002 comenzaron las actividades de exportación a Bolivia y desde allí en forma ininterrumpida hasta el presente, lo que ha llevado a su empresa a convertirse en una pyme netamente exportadora (llegando a mercados como Brasil, EE. UU., Francia y Rusia). A tal punto que el mercado externo representa entre el 60 y el 70 % de sus ventas, lo que, según el entrevistado, la convierten en un caso único.²⁸ Como en el caso anterior, las actividades de comercio exterior permitieron la expansión de la empresa, pero aquí jugaron un rol determinante, como queda reflejado en el cuadro siguiente.

Cuadro 4. Empresa Ingeniería Mega S.A.

	2002	2003	2004	2010
Valor exportado (USD)	70.187	884.656	1.447.719	7.000.000
Personal	75	111	135	142
Superficie planta (m ²)	1.600	2.750	3.300	9.000
Exportación sobre producción total (%)	6	17	28	62

Fuente: elaboración propia a partir de datos aportados por la empresa.

Uno de los aspectos que destacar de esta empresa exportadora de maquinaria agrícola es que los componentes locales representan un 85-90 % del total de los insumos para la fabricación de sus productos. El empresario reconoce como fundamental para su inicio exportador el

²⁸ Ídem.

acompañamiento del municipio (a través de la Secretaría) con su rol “docente”, y el papel del puerto seco como simplificador y agilizador de todos los trámites y requisitos para la exportación. Una de las ventajas que detalla es que, a través del Programa Exportador Confiable de la Dirección General de Aduanas, se instalaba en la empresa el sistema informático para monitoreo, se realizaba la fiscalización y se completaban todos los requisitos en la propia fábrica. “Eso para nosotros era increíble, nos evitábamos tener que ir a Buenos Aires con el engorro que eso significaba y los mayores costos relacionados”.²⁹ Así como destaca el rol decisivo de los actores públicos locales, deja en evidencia la escasa presencia por parte de instituciones del Estado nacional. Según su testimonio, ayudaría mucho que los organismos públicos (nacionales) acompañasen los esfuerzos del sector privado, por ejemplo, en el aporte de instrumentos necesarios para la viabilización de las operaciones.³⁰

Por último, el caso de Molinos Tassara S.A., una tradicional e importante empresa del rubro molinero. El testimonio de uno de sus titulares³¹ es coincidente con las expresiones de los entrevistados anteriores. Si bien Molinos Tassara es una empresa radicada en Junín desde 1896 y dedicada básicamente a la producción de harina de trigo, la producción se destinó mayoritariamente al mercado interno (con algunas operaciones esporádicas de exportación en las décadas del 70 y el 80). El entrevistado resalta la acción sistemática llevada adelante por la Secretaría de Promoción (a través de capacitación, sensibilización, acompañamiento en ferias, rueda de negocios e incluso alguna ayuda económica para viajes o desgravación de tasas

²⁹ Ídem.

³⁰ Marcelo Valfiorani refiere que no existe banco en Argentina que pueda otorgar una póliza de garantía bancaria ante los adelantos de los compradores en concepto de anticipo para el cierre de operaciones comerciales, cosa que ha hecho “caer negocios”.

³¹ Entrevista con Juan Carlos Tassara, accionista de Molinos Tassara S.A., entrevista realizada el 24/10/2019.

municipales) que generó un gran aprendizaje: entender que para exportar había que tener una posición proactiva.

El Mercosur abrió las puertas para exportar, pero había innumerable cantidad de pasos que había que dar y que casi nadie conocía. Nuestras exportaciones sistemáticas comenzaron en 1996 en coincidencia con las acciones de la Secretaría que para nosotros fueron muy importantes. Desde ese momento, el molino mantiene una permanente presencia exportadora que representa alrededor del 30 % de su producción total, lo que permite una estabilidad tanto en volumen de producción como en los aspectos financieros.³²

Como puede apreciarse en el cuadro 5, el volumen de operaciones de comercio exterior fue incremental desde 1996 con relación al total de la producción de la empresa.

Cuadro 5. Molinos Tassara S.A.

	1996	2002	2006	2010
Valor exportado (USD)	2.061.640	984.212	1.088.343	3.284.721
Personal	80	70	80	100
Superficie planta (m ²)	10.000	10.000	10.000	14.000
Exportación sobre producción total (%)	7	10	15	25

Fuente: elaboración propia a partir de datos aportados por la empresa.

Al mismo tiempo, Tassara reivindica la acción del puerto seco como de fundamental importancia pues permitió simplificar y evitar todo tipo de problemas derivados de cuestiones burocráticas o de otra índole. “Sobre todo si

³² Ídem.

había que hacer operaciones combinadas (terrestres y marítimas) a mercados como Brasil, significaba para nosotros una gran ventaja puesto que nos desligábamos de la mercadería a pocos metros de nuestro molino”.³³

Al margen de los cambios cuantitativos que fueron expuestos precedentemente, también es posible recoger de los testimonios de los entrevistados notables cambios cualitativos en las empresas destacadas. En primer lugar, un cambio en la mentalidad empresarial sobre la visión y las perspectivas de los negocios en el mercado internacional. Como reconocen los entrevistados, las operaciones de comercio exterior requieren de procesos de más largo plazo en comparación con el mercado interno en múltiples aspectos. Al mismo tiempo, el desarrollo de las capacidades gerenciales en las empresas fue una necesidad imperiosa que obligó a numerosas modificaciones. La búsqueda de las oportunidades de negocios, la concreción de las operaciones (desde el punto de vista técnico, financiero, logístico, etc.) o la certificación de calidad, entre tantas cuestiones, excedían largamente las posibilidades iniciales de las empresas. En ese sentido, además de incorporar oficinas o departamentos especializados (comercio exterior), se hizo necesaria una calificación del personal teniendo como eje el sostenimiento de la calidad integral. Del mismo modo, en todos los casos analizados, las empresas incorporaron áreas específicas para la investigación y el desarrollo de nuevos productos o procesos para sostener su posicionamiento en el mercado. Todo esto llevó al crecimiento de las empresas y también a su complejización como organización. El proceso de internacionalización, por un lado, ofreció una oportunidad de aprendizaje que fue capitalizada por las empresas y, por el otro, significó poner a prueba el recorrido de los actores locales públicos y privados en la sensibilización y construcción del entramado interinstitucional del desarrollo local.

³³ Ídem.

Reflexiones finales

El trabajo presentado pretende dar cuenta de los cambios y transformaciones que se produjeron en las organizaciones estatales luego del reinicio de la democracia, en nuestro caso, referido a los gobiernos municipales o locales. En el caso analizado, hemos podido comprobar de qué manera los gobiernos locales pueden cumplir un rol estimulador del desarrollo económico local, apelando a la planificación y poniendo a las políticas públicas en el centro de la escena. Eso les permite ir más allá de sus tradicionales funciones de administración de la “cosa local”. Esto significó asumir un liderazgo desde el ámbito local que se reflejó en la toma de decisiones que contribuyeron a formar la compleja trama interinstitucional que apuntaba al desarrollo local en su formulación más amplia.

El desarrollo de esa trama significó necesarios aprendizajes para el sector público que buscó y encontró en las posibilidades de la cooperación internacional. Mirar más allá de lo que acontecía en el ámbito local se convirtió en una buena manera de entender por dónde pasaban los desafíos de los nuevos tiempos y dónde estaban las posibilidades y oportunidades. Al mismo tiempo, también los actores privados (empresarios, instituciones) debieron *aggiornarse* a la nueva época que implicaba, en buena medida, abrirse al mundo. El momento bisagra parece haber sido el comienzo del Mercosur y las posibilidades que con ello se abrían a partir de allí.

Esos momentos de quiebre se habían vivido palmarmente en la ciudad de Junín. El cierre definitivo de los Talleres Ferroviarios desde 1993 como parte de las reformas estructurales impulsadas por el gobierno nacional significó dinamitar las bases sobre las que se había asentado la economía local desde largo tiempo. En ese contexto, los actores locales estaban compelidos a explorar y abrir otros caminos que pudieran convertirse en los nuevos motores impulsores de la economía local. Pero también esa

apertura representaba una gran incógnita, como reconocen los entrevistados (intendente y empresarios), pues había que enfrentar al nuevo desafío casi sin saber cómo hacerlo. Por ello, la sinergia resultante del liderazgo municipal y el involucramiento del sector privado arrojó como resultado una experiencia innovadora que marcó a fuego la realidad de ambos actores y su lógica implicación. La creación de la Secretaría de Promoción y Desarrollo y la instalación del Puerto Seco Saforcada se convirtieron en instrumentos invalorable para alcanzar los objetivos que tanto municipio como empresas entendían prioritario: poder exportar la producción de empresas locales o regionales.

Podemos decir en esta instancia que, sin lugar a dudas, las huellas fueron más profundas en los actores privados, porque, aun cuando diferentes circunstancias (luego de 2003) hicieron que desapareciera la Secretaría de Promoción y dejara de operar el Puerto Seco Saforcada, todas las empresas siguieron exportando a partir de aquel aprendizaje inicial.

Como queda demostrado aquí, la acción del sector público local puede ser fundamental para abrir y allanar el camino, acompañar y estimular. Pero, al mismo tiempo, esta trayectoria queda limitada por los elementos introducidos por dinámicas más amplias en las que opera. Así como el funcionamiento de la economía en general no depende solamente de las decisiones macro del gobierno nacional, tampoco es esperable que el desempeño de los actores locales sea solo obra de sus esfuerzos e impulsos. El marco general que establecen aquellas debe ser complementado por innumerables acciones concurrentes que escapan a sus posibilidades. Allí es donde los actores locales (públicos y privados) pueden (y deben) jugar un rol decisivo. Allí es donde se podrán poner en evidencia los aprendizajes realizados para impulsar el desarrollo endógeno, entendido como la habilidad y capacidad para innovar a nivel local. Priorizar lo endógeno no significa excluir lo exógeno, lo hace complementario, pero pone en posición privilegiada a

aquel. Implica también sostener una visión descentralizada desde la que se impulsa la aptitud del sector local para la promoción económica.

Así, advertir las debilidades del territorio al mismo tiempo que aprovechar las oportunidades que el nuevo escenario presentaba permitió fortalecer la cooperación público-privada, cambiar la mentalidad de los actores, asumir nuevos desafíos y ser capaces de dar respuestas que permitieran un nuevo impulso a la economía local.

Esas habilidades y capacidades autogeneradas pueden dar respuestas (como en el caso analizado) a la necesidad de adaptación de los territorios en los momentos de crisis y oportunidades que plantea el nuevo contexto económico. Las tradicionales bases de la economía local (producción primaria, servicios, conmovidas por la coyuntura macro-económica) se fortalecieron a partir del impulso de la capacidad exportadora de las industrias locales. Ello fue posible gracias a aquellas habilidades y capacidades que fueron generadas a partir de la innovación de los actores locales que asumieron el protagonismo y capitalizaron las potencialidades del territorio.

Referencias bibliográficas

- Alburquerque, Francisco, 1997a. *Globalización, competitividad y desarrollo económico local*. Santiago de Chile: ILPES/CEPAL.
- Alburquerque, Francisco, 1999. *Desarrollo local en Europa y América Latina*. Madrid: Consejo Superior de Investigaciones Científicas.
- Arocena, José, 1997. "El desarrollo local frente a la globalización". En García Delgado, Daniel (comp. y ed.). *Hacia un nuevo modelo de gestión local. Municipios y sociedad civil en Argentina* (pp. 43-58). Buenos Aires: Flacso-Oficina

de Publicaciones del CBC, UBS-Universidad Católica de Córdoba.

Banfi, José María, 2014. "Entre el Desarrollismo y el Neoliberalismo: la creación de la Universidad Nacional del Noreste de la Provincia de Buenos Aires (UNNOBA)". Ponencia presentada en el IV Congreso Latinoamericano de Historia Económica-CLADHE IV. Bogotá, Colombia, 22 al 25 de julio.

Banfi, José María y Zapata, Mariángeles, 2013. "La resistencia a la política económica de los '90 en Argentina desde una perspectiva local. El caso de la empresa Gas Junín S.A.". Ponencia presentada en VII Congreso Europeo de Investigaciones Sociales de América Latina – CEISAL. Memoria, presente y Porvenir. Oporto, Portugal, 12-15 de junio.

Bohoslavsky, Ernesto y Germán Soprano, 2010. *Un Estado con rostro humano. Funcionarios e instituciones estatales en Argentina (desde 1880 a la actualidad)*. Buenos Aires: Prometeo Libros.

Boisier, Sergio, 2000. "Desarrollo (local): ¿de qué estamos hablando?". Cuadernos Regionales n.º 1. Universidad de Talca.

García Delgado, Daniel, 1997. *Hacia un nuevo modelo de gestión local. Municipio y Sociedad Civil en Argentina*. Buenos Aires: Flacso-Oficina de Publicaciones del CBC, UBS-Universidad Católica de Córdoba.

Gerchunoff, Pablo y Lucas Llach, 2018. *El ciclo de la ilusión y el desencanto. Políticas económicas argentinas de 1880 a nuestros días*. Buenos Aires: Crítica.

Hirsch, Joachim, 1996. *Globalización, capital y Estado*. México: UAM-X.

López, Andrés, 2006. *Empresarios, instituciones y desarrollo económico: el caso argentino*. CEPAL, Oficina Buenos Aires.

Madoery, Oscar, 2001. "El proyecto político local como alternativa de desarrollo". *Política y Gestión*, n.º 2. Universidad Nacional de San Martín, Universidad Nacio-

- nal del Nordeste, Universidad Nacional de Rosario, Universidad Nacional del Litoral, Universidad de Chile, Colegio de Sociólogos del Uruguay y Centro de Investigaciones y Estudios Sociales del Uruguay. Editorial Homo Sapiens.
- Miguel, Abel, 2015. *20 años de gestión por Junín*. La Plata: edición de autor.
- Pérez Rozzi, Sergio, 1997. "Junín apunta al mundo". Inédito. Documento de la Secretaría de Promoción y Desarrollo. Municipalidad de Junín, Buenos Aires, Argentina.
- Pérez Rozzi, Sergio, 2011. "La internacionalización de los municipios en las estrategias de desarrollo local. El caso de Junín, Buenos Aires, Argentina". *Estudios y Comentarios*, n.º 14, Granada, Unión Iberoamericana de Municipalistas.
- Plan Estratégico de Desarrollo Junín, 2001. Junín. Ed. Gráficas Molar.
- Seers, Dudley, 1970. "The Meaning of Development". *Revista Brasileira de Economía*, n.º 24, 3-29.
- Silva Lira, Iván, 2005. "Desarrollo económico local y competitividad territorial en América Latina". *Revista de la CEPAL*, n.º 85, 81-100.
- Sunkel, Osvaldo y Pedro Paz, 1970. *El subdesarrollo latinoamericano y la teoría del subdesarrollo*. México: Siglo XXI Editores.
- Tecco, Claudio, 1997. "El gobierno municipal como promotor del desarrollo local-regional. Acerca de la adecuación organizacional de los Municipios a los nuevos desafíos y roles institucionales". En García Delgado (comp. y ed.). *Hacia un nuevo modelo de gestión local. Municipios y sociedad civil en Argentina*. Buenos Aires: Flacso-Oficina de Publicaciones del CBC, UBS-Universidad Católica de Córdoba.
- Todesca, Jorge, 2006. *El mito del país rico. Economía y política en la Historia Argentina*. Buenos Aires: Emecé.

Tolosa, Hugo Daniel, 2007. "El Puerto Seco de Junín como herramienta impulsora del comerciante internacional de la región". En *Desarrollo y Región*, n.º 6, 135-140.

Vázquez Barquero, Antonio, 1993. *Política económica local*. Madrid: Ediciones Pirámide.

Vázquez Barquero, Antonio, 1998. *Desarrollo local*. Madrid: Ediciones Pirámide.

Vázquez Barquero, Antonio, 2006. *Las nuevas fuerzas del desarrollo local*. Madrid: Ediciones Pirámide.

Entrevistas

Abel Miguel, intendente municipal de Junín entre 1983-2003, 31 de octubre de 2019.

Juan Carlos Tassara, accionista de Molinos Tassara S.A., 24 de octubre de 2019.

Ricardo de la Fuente, propietario de empresa Indelplas, 9 de mayo de 2019.

Marcelo Valfiorani, propietario de empresa Mega S.A., 4 de noviembre de 2019.

Hugo Tolosa, socio gerente de EASSA, 27 de julio de 2019.

