

DEL LEVIATÁN AL ESTADO TUITIVO

Aníbal Jáuregui & Claudio Belini (compiladores), 2021. *Desafíos a la innovación. Intervención del Estado e industrialización en la Argentina (1930-2001)*. Buenos Aires: Teseo. 482 p.

El Estado argentino como agente de desarrollo es otra vía de entrada en la historia económica del siglo xx. Y entre el corto, mediano y largo plazo irrumpe un continuo calibrado de actores, microhistorias, problemáticas y estructuras institucionales. Allí se entrelazan regiones, provincias, agencias públicas, políticas e instrumentos de fiscalización, regulación e intervención, cuadros burocráticos, según diferentes especializaciones; sin olvidar a los agentes esclarecidos de la sociedad civil. Todos bajo el apoyo de datos, serie de datos y estimaciones. El caso argentino supone la existencia de una *State formation* alrededor de la pampa húmeda, garantía de la fluida movilización de los recursos (tierra, trabajo y capital), y mediante alianzas decisivas con las elites de Cuyo y Noroeste.¹ A fines de la década de 1930, sucedió la *State building*, cuya materialidad (aeródromos, puertos, bancos oficiales, dependencias y servicios públicos, instituciones educativas en todos los niveles, etcétera), integró la entera geografía nacional, como la Patagonia y el Nordeste. Bajo estas condiciones, se organizó otro

1 Jorge Balán, 1978. Una cuestión regional en la Argentina: burguesías provinciales y el mercado nacional en el desarrollo agroexportador. *Desarrollo Económico*, n° 69, pp. 49-87.

mercado nacional, más allá de la disposición radial de los ramales y las estaciones de ferrocarriles.

Ese macroactor desplegó políticas, planes y programas económicos que han quedado bajo el lente de diferentes narrativas y diagnósticos. Pensemos en la secular vitalidad de la literatura revisionista (que presenta homogeneidades temporales sin matices), el nacionalismo económico (con prioridades geoestratégicas), los balances sobre las oportunidades perdidas (una operación nostálgica que olvida contemplar las dinámicas y costos de la política nativa), hasta llegar a la perspectiva académica que sopesa el contexto de una sociedad conflictiva.² No podemos soslayar que la excepcionalidad argentina contiene el “sueño eterno” sobre una emancipación productiva a través de la industrialización, manufacturera o capital intensiva.³ A favor de esta perspectiva, debemos advertir que destinar recursos financieros, humanos y técnicos

2 Richard D. Mallon y Juan V. Sourrouille, 1973. *La política económica en una sociedad conflictiva. El caso argentino*. Buenos Aires: Amorrortu.

3 Pablo Gerchunoff & Lucas Llach, 2017. *El ciclo de la ilusión y el desencanto. Políticas económicas argentinas de 1880 a nuestros días*. Buenos Aires: Crítica, pp. 529-578.

en tan extensa geografía resultó una tarea azarosa, pero de innegable impacto. Hoy resulta una línea de trabajo promisorio indagar la compleja ampliación de la esfera pública, desde la auditoría, pasando por el establecimiento de reglas, hasta llegar a la intervención de los mercados; no menos importante resultan algunas iniciativas gubernamentales que lograron sobrevivir las coyunturas y se convirtieron en políticas de Estado, con éxitos y fracasos. Además, debemos recordar que la industrialización argentina del siglo xx constituyó poco a poco otro mercado interno, reaseguro contra los vaivenes del comercio exterior, por obra y gracia de un sinfín de instrumentos y medidas particulares.

A fuerza de pruebas y errores, el mercado interno, los instrumentos y las medidas se retroalimentaron. Así, la Concordancia (1932-1943) no solo puso en marcha lo que conocemos como política económica, sino que también echó mano a los tratados bilaterales, organizó juntas reguladoras de la producción agropecuaria, creó empresas autárquicas e inauguró el control de precios minoristas. La política sostuvo que eran medidas provisionales, pero no lo fueron, pues el nacionalismo militar las profundizó. A partir de entonces, se convirtieron en políticas de Estado. Dio alas a un “régimen de políticas subyacentes” híbrido, con múltiples efectos en la trama socio-laboral, la producción y las expectativas de inversión pública y privada.⁴ Las líneas de trabajo coordinadas por los compiladores ofrecen pistas sugestivas sobre una transformación del Estado y su participación en la economía. De for-

4 Peter Temin, 1996. *Lecciones de la Gran Depresión*. Madrid: Alianza, p. 97.

ma combinada, tratan sobre el desempeño institucional de agencias públicas, los avales políticos y sus consideraciones, los instrumentos de la gobernanza estatal, los currículos y los grupos socio-profesionales participantes del devenir de la Argentina industrial y conflictiva.

Una cuestión es el mantenimiento de la actividad económica. Tal como *partículas elementales*, con la venia de una dirección política –la presidencia de Agustín P. Justo (1932-1938)–, se concentraron medidas y herramientas de intervención y regulación que abrieron el camino a una gestión singular de política económica. De más está decir que impactó en el volumen del capital productivo nativo. Claudio Belini (pp. 21-65) destaca medidas de recorte en el gasto público y de equilibrio fiscal (que transfirieron poder de compra al sector privado); además, hubo un cambio de los precios relativos a favor de los productos nacionales. Todo benefició el incremento del nivel de actividad interna, en medio del desplome de la renta agraria. En el sexenio justista, el sector industrial se reconvirtió en una actividad modernizada, dentro de un producto bruto interno que había superado el de 1929.⁵ En 1936, el *holding* Bunge & Born ya había integrado toda una línea de procesamiento del algodón, desde las desmota-doras en el Chaco, hasta la producción de gran variedad de artículos textiles y telas en la ciudad de Buenos Aires.⁶ Sobre esta

5 Juan Carlos Portantiero, 1987. Transformación social y crisis de la política. *La Ciudad Futura*, n° 4, marzo [diciembre 1979], pp. 14-15.

6 Jorge Schwarzer, 1989. *Bunge & Born. Crecimiento y diversificación de un grupo económico*. Buenos Aires: CISEA/GEL, pp. 28 y 46-58.

fase concentrada, el artículo de Belini permite observar tres momentos casi superpuestos de los inicios de una política económica: a) «fiscalista» (continuas devaluaciones, alzas de aranceles y control de cambio); «estímulo» (inversión en obra pública, creación del Banco Central, convenios comerciales bilaterales, ventanillas diferenciales para el tipo de cambio); y «recuperación» del nivel de actividad (inversión y empleo urbano, valor agregado manufacturero, constitución de un parque de exportación alternativo, inflación de precios). El epílogo sería el dinámico papel de la rama textil en la ciudad-capital y la provincia de Buenos Aires, detrás de los talleres ferroviarios y frigoríficos.

Lo cierto es que la recuperación puso en evidencia el efecto multiplicador de la manufactura: obreros, empleados, profesionales, locales comerciales, oficinas administrativas, consumo de electricidad, depósitos con materias primas y bienes intermedios, densificación de la traza urbana. Dada la incierta posguerra, los militares nacionalistas se enfrentaron al fantasma de otra sensible baja del nivel de actividad económica. El cuarteto compuesto por Juan Pistarini, Edelmiro Farrell, Juan Domingo Perón y Domingo Mercante alentó la suscripción de los convenios colectivos de trabajo. Esta medida, poco estudiada,⁷ estimuló el consumo popular y, a la vez, ordenó el mercado laboral a escala nacional (que, por otra parte, desactivó, dado los costos implícitos, la incipiente vía exportadora de manufacturas).

7 Ricardo Gaudio y Jorge Pilone, 1984. Estado y relaciones laborales en el período previo al surgimiento del peronismo, 1935-1943. *Desarrollo Económico*, n° 94, pp. 235-273.

Mientras, una serie de iniciativas conservadoras se ampliaron bajo el peronismo clásico (1946-1955). Primero, se suscribieron tratados comerciales bilaterales. María Helena Garibotti (pp. 67-112) abre a una impensada microhistoria sobre la administración del comercio exterior (con efectos en el control de cambio, la cuota de exportación e importación, aranceles, tarifas y aforos aduaneros). Presenta las creativas medidas del justicialismo para aprovechar todas las posibilidades del bilateralismo heredado; más, reconstruye los detalles del audaz giro ejecutado por el desarrollismo en favor del multilateralismo. En tanto, el área de monedas europeas compensaba el déficit de la zona del dólar estadounidense; y ambos circuitos monetarios ofrecían al país los capitales necesarios en favor del cambio de estructuras preconizado. Así, el desarrollismo logró radicar, entre otras actividades, un parque de empresas automotrices, al tiempo que coadyuvó a la formación de proveedores de autopartes nativos. Segundo, la Dirección General de Fabricaciones Militares, creada en 1941, se convirtió en un robusto complejo militar-industrial. Roberto Dante Flores (pp. 153-204) reconstruye en detalle el ambicioso plan de radicación de plantas en provincias fuera de la pampa húmeda. El objetivo de alcance federal fue abastecerse de insumos básicos, en el marco de la doctrina de la defensa nacional. Lo hizo mediante la organización de sociedades mixtas para procesar minerales, metales, no metales o aleaciones. La otra dimensión de la trayectoria de Fabricaciones Militares, propuesta por Flores, fue la promoción de profesionales

para cubrir puestos civiles en la industria de la defensa, tales como técnicos y especialistas nativos. Esa misión llegó a su apogeo bajo la presidencia radical de Arturo Umberto Illia (1963-1966). El programa de becas para estudiantes avanzados de escuelas industriales y universidades incluyó la selección de jóvenes ingenieros para completar estudios en el exterior, que volvieron para sumarse al personal activo. El objetivo anual de 1,1 millón de toneladas de acero por parte de SOMISA, columna vertebral del Plan Siderúrgico Argentino, con eficiencia y productividad, en una economía cerrada, debe contraponerse con la apertura comercial bajo la última dictadura (1976-1983), en medio de la sobreoferta mundial de esa materia prima, las reducciones de personal y la despoblación de localidades asociadas a la actividad, como Palpalá y San Nicolás. Tercero, el peronismo hizo uso de los controles oficiales sobre los precios minoristas, instaurados en 1939, que –se suponía– atenuarían la erosión de la capacidad de consumo popular, dada la inflación reinante. Martín Cuesta *et al.* (pp. 113-152) desgrana las discusiones planteadas entre 1948 y 1975 sobre la eficacia de tales fiscalizaciones y presenta una gama de términos oficiales equivalentes (“máximos”, “de referencia”, “razonable”, “acuerdo voluntario’ de precios”). Esos controles fueron la otra cara del índice de precios al consumidor (IPC) y del poder de compra de las unidades domésticas. Control de precios e IPC quedaron imbricados por las decisiones políticas y las expectativas de consumidores y productores. Y el poder de compra popular se convirtió en una sensible herramien-

ta de la política macroeconómica, cuyo sesgo es que la medición fue realizada exclusivamente en el Área Metropolitana de Buenos Aires.

Debemos advertir que el acuerdo paritario arriba apuntado y los controles de precios, reconstruidos por Martín Cuesta y equipo, institucionalizaron la puja distributiva entre el capital y el trabajo. Los mayores ingresos de las familias asalariadas se reorientaron hacia la compra de una vivienda. Juan Lucas Gómez (pp. 271-324) evalúa el desempeño y la misión crediticia del Banco Hipotecario Nacional. A su manera, el justicialismo anunció el ascenso de otra camada de *ciudadanos propietarios*, todo un tópico en el imaginario cultural de las clases medias. Lo cierto es que aquí comenzó otro vínculo perdurable entre el populismo y unos estratos de origen obrero que sin duda vivieron la aventura de la promoción en la escala social.⁸ Estos estratos lograron alcanzar franjas inferiores de la clase media establecida. Todo sucedió dentro de un conjunto social que ampliaba el consumo de bienes y servicios, y accedía a mayores niveles de educación pública y privada. Está claro que el peronismo clásico logró una solución provisional sobre el déficit habitacional, entre el congelamiento de los contratos de alquiler (1943) y la reglamentación del régimen de propiedad horizontal (1952).

8 Sobre este tópico, véase Jorge Graciarena, 1967. *Poder y clases sociales en el desarrollo de América Latina*. Buenos Aires: Paidós, pp. 136-284; y Ana Wortman, 2010. Las clases medias argentinas, 1960-2008. En R. Franco, M. Hopenhayn y A. León (coords.), *Las clases medias en América Latina. Retrospectiva y nuevas tendencias*. México: CEPAL-Siglo XXI, pp. 117-167.

Otras cuestiones cualitativas que surgen de los trabajos aquí compilados son la formación continua de capital humano especializado y el acceso y la provisión de energía, ambos necesarios para la industrialización. En particular, los egresados de las escuelas técnicas y los ingenieros civiles quedaron implicados en el ansiado salto productivo y la modernización de la sociedad. En un plano ideológico, serían los agentes que darían por concluida la etapa agrario-exportadora y el influjo cultural del enciclopedismo liberal. Hernando Arbelo (pp. 357-399) y Claudio Castro (pp. 237-270) reevalúan antecedentes, afirmaciones, metas y roles sobre esos especialistas y expertos. Hay que advertir que la *tarea renovadora* incluyó situaciones no previstas en el hipotético manual *protodesarrollista* para sacar al país del atraso técnico. A partir de junio de 1943, el programa de los militares nacionalistas contó con la bendición de la Iglesia católica y la oposición de la patronal industrial (beneficiada en el camino propuesto de formación y promoción juvenil). Un logro justicialista fue la consolidación de una educación técnica, a la par del bachiller, comercial y normal. La Revolución Libertadora (1955-1958) realizó un desmonte de la politización inserta en el currículo técnico; mientras, los establecimientos construidos, la planta ampliada de personal y la tasa de finalización del nivel secundario se convirtieron en mudos testigos de la tarea realizada. La senda se retomó gracias a la creación del Consejo Nacional de Educación Técnica (CONET, 1959). De la reconstrucción realizada por Arbelo surgen paradojas, en momentos consagratorios del mode-

lo desarrollista. Así, la decreciente tasa de matrícula del secundario técnico (22,6%, en 1955; 18,9%, en 1960; 17,5%, en 1970), en minoría relativa respecto al resto de las matrículas citadas más arriba. Allí vemos la pervivencia de la cultura de la ciudad-puerto, en semidemocracia, por obra y gracia de las elecciones educativas realizadas por las clases medias y también populares, pues eluden los planes educativos del nacionalismo económico y del cambio de estructuras. A su vez, los ingenieros argentinos tampoco comulgaron con la propuesta castrense sobre una emancipación productiva, a través de un saber técnico, máxime considerando que fueron uno de los tantos beneficiarios del Plan de Gobierno 1947-1951. El gobierno militar y el peronismo clásico se quedaron con el protagónico de las nacionalizaciones masivas. Así sucedió con la concentración y la estatización de las fuentes de energía, propuesta que ya había sido planteada por los ingenieros en la década de 1930.

La energía es un componente infraestructural de creciente importancia en el siglo xx, ya sea para iluminar la urbanización acelerada o conectar los polos productivos.⁹ Tomás Chamí Rouvroy (pp. 205-235) y Milagros Rodríguez (pp. 401-444), revelan desempeños institucionales dispares. Uno trata sobre la expectativa y deriva de Yacimientos Carboníferos Fiscales (YCF), que, desde la cuenca de Río Turbio, nunca pudo alcanzar objetivos de producción realistas. Lo mismo sucedió en la India de la segunda mitad del siglo xx, otro ejemplo del nacionalismo eco-

9 Vaclav Smil, 2022. *Energía y civilización. Una historia*. Barcelona: Arpa, pp. 412 y ss.

nómico en el vital Tercer Mundo. Es sorprendente observar al Coal India Limited, a cargo de extraer carbón de mala calidad, con metas de producción inalcanzables, lidiando con el bajo rendimiento laboral y las influencias políticas.¹⁰ La contracara es el derrotero de la Comisión Nacional de Energía Atómica (CNEA), en el marco del Plan Nuclear Argentino. De la mano de físicos, allí se sucedieron exitosos pasos en pos de la autonomía tecnológica, en medio de debates técnicos, políticos y geoestratégicos. Allí obró un eficiente nacionalismo energético, sin oportunidades perdidas. Todo nos conduce a unos interrogantes: ¿Lo sucedido con Ronald Richter desalentó futuras intromisiones políticas? ¿El desempeño desigual de YCF y CNEA se explicaría por la distancia geográfica de una gobernación periférica (luego elevada a provincia), respecto de la cercanía nuclear del centro político? Además, si bien ingenieros y físicos egresaron de las mismas universidades, ¿cómo explicar la desconfianza de militares nacionalistas y peronistas sobre los ingenieros y no sobre los físicos?

La robustez y el ordenamiento alcanzado en el mercado interno, bajo las premisas del Segundo Plan Quinquenal (1953-1957), supuso un Producto Bruto Interno compuesto por el 8,8% de inversión en obra pública, más otro 17,4% de las exportaciones.¹¹ Desde entonces,

el nacionalismo económico inició un lento declive, alternado por propuestas superadoras. Una de ellas fue el desarrollismo. Aníbal Jáuregui (pp. 325-356) formula una vía para entender a Arturo Frondizi, el político radical *estatizante* y progresista que se convirtió en el jefe de Estado aferrado a conseguir la modernización del capitalismo argentino. El autor advierte, “más allá de que Rogelio Frigerio fuera efectivamente un interlocutor privilegiado” (p. 328). El doctor Frondizi debe comprenderse dentro de una tradición integrada por presidencialismo, personalismo y oratoria y escritura potentes. Vivió una metamorfosis, entre aludir a un anticapitalismo larvado y sugerir la defensa de la empresa privada, en momentos en que debía encontrar un lugar expectable en la oferta electoral antiperonista. El candidato de múltiples posiciones mantenía amistades y contactos habituales en el ejército, los ministerios del Interior y de Trabajo, y la secretaría general de la CEPAL (la otra Puerta de Hierro, en todo caso, como guía de la macroeconomía). Sin duda, Frondizi puso las bases de un modelo productivo con modernización tecnológica, que, de esta manera, aceleró los tiempos pausados del populismo.

Ironías de la historia argentina, el Proceso de Reorganización Nacional (1976-1983) también defendió un mínimo de actividad económica, frente al ministro de Economía José Alfredo Martínez de Hoz; mientras Fabricaciones Militares y el gasto militar quedaba fuera de la jurisdicción de Hacienda, en aras de la Defensa Nacional.¹² No obstante, las propuestas supera-

10 Patrick French, 2013. *India*. Barcelona: Duomo ediciones, pp. 207-210.

11 Hernán González Bollo y Diego Pereyra, 2021. *Estado y planificación en el lejano sur. Agencias y funcionarios de la Argentina peronista (1944-1955)*. Bernal: Universidad Nacional de Quilmes, p. 200.

12 Paul W. Lewis, 1993. *La crisis del capitalismo argentino*. Buenos Aires: FCE, pp. 528-535.

doras continuaron luego de la última dictadura. José María Banfi (pp. 445-480) propone analizar la adaptación del municipio de Junín ante la crisis final del *estatalismo* y la reestructuración vivida en la década de 1990, dentro del concepto “desarrollo local”. La gestión municipal fue el sostén de muchas otras ciudades, algunas ya citadas; en el caso de Junín, impactó el cierre de los talleres ferroviarios (vale como dato que entre 1980 y 2001, la población creció un 16,5%, mientras que en la provincia de Buenos Aires trepó un 27,2%). El objetivo comunal fue adecuar vías para una reconversión, con la colaboración público-privada y asistencia internacional (AECL, Agencia Bidosa Activa, Movimondo Mollivs, etcétera). Así, emergieron, por ejemplo, la ubicación prioritaria de la zona de actividades logísticas, como vínculo del transporte de cargas, automotor y ferroviario,

la creación de la Subsecretaría de Promoción Industrial y Exportaciones (1995), la iniciativa del Plan Estratégico de Desarrollo (1998) y la fundación de la Universidad Nacional del Noroeste de la Provincia de Buenos Aires (2002).

En fin, en esta compilación vemos el Estado argentino como agente de desarrollo y como administrador del *status quo*, con un plantel político, civil y militar variopinto. Surgen como impulsores genuinos de políticas de Estado, con efectos notables en el aparato productivo y el escenario socio-laboral, el sexenio justista, los años prósperos del nacionalismo económico (1944-1948) y la presidencia del doctor Frondizi (1958-1962). Sin duda, las crisis de 1975-1976, 1981-1982 y 1989-1991 modelaron una maquinaria administrativa sin una hoja de ruta certera, en un escenario global mutable.

Hernán González Bollo

Universidad de Buenos Aires / CONICET