

Claudio BELINI, *La industria peronista, 1946-1955. Políticas públicas y cambio estructural*, Buenos Aires, Edhasa, 2009, 220 pp.

La discusión en torno a si el peronismo promovió efectivamente o no el desarrollo industrial ha estado presente en la historiografía económica argentina desde que el partido liderado por Juan Domingo Perón fuera derrocado por un golpe de estado en el año 1955. Paradójicamente, la centralidad del problema no ha sido acompañada por una producción específica que analizara la política económica y la política industrial durante su gobierno. La prolongada ausencia de estudios específicos sobre el tema se inscribe en cierta imposibilidad de abordar el peronismo desde posiciones no partidarias. Recién en la última década, la experiencia peronista ha sido reconsiderada por nuevas generaciones de historiadores, ya despojados de visiones comprometidas a favor o en contra, cuyos trabajos relativizan las percepciones corrientes que atribuían al peronismo un carácter unívocamente nacionalista, intervencionista y mercado-internista. El trabajo de Claudio Belini constituye uno de los primeros resultados destacados de esta renovación historiográfica. No llama la atención, entonces, que su estudio termine por invalidar algunas de las nociones más difundidas entre quienes vieron en el programa peronista la cristalización de un proyecto económico autárquico o, por el contrario, entre aquéllos que consideran que las políticas peronistas no representaron una ruptura con los proyectos previos.

El libro es parte de la tesis de doctorado del autor, defendida en la Universidad de Buenos Aires en el año 2004. La calidad de la investigación que sustenta esta obra la convierten en una contribución clave a la comprensión de la historia económica e industrial argentina así como a los estudios sobre el peronismo, tanto en términos empíricos y del conocimiento como desde el punto de vista historiográfico. El autor establece explícitamente su intención de revisar las hipótesis clásicas sobre la industria peronista y contribuir al “debate inconcluso” sobre el tema. La política industrial del peronismo ha sido ampliamente discutida por diferentes perspectivas. La historiografía económica enraizada en la vertiente neoclásica ha responsabilizado al peronismo del fracaso argentino en la medida en que promovió una economía cerrada y una industria protegida y poco competitiva exclusivamente orientada al mercado interno, impidiendo la reinserción argentina en el comercio internacional en la segunda posguerra. Por otra parte, la crítica estructuralista ha enfatizado los límites de la industrialización sustitutiva encarada por el peronismo, denunciando la debilidad de la acción estatal en la prosecución de un programa de cambio estructural, revelándose incapaz de profundizar un modelo de desarrollo orientado a sustituir la producción de bienes de consumo, pero también de insumos y bienes de capital. En defensa de los distintos argumentos, la literatura académica abordó sólo parcialmente

la política industrial del peronismo, de modo que el trabajo de Belini es el primer estudio específico y sistemático sobre el tema.

El estudio analiza los objetivos de la política industrial peronista, las modalidades de implementación y sus resultados en los sectores siderúrgico, automotriz, maquinaria agrícola, artefactos domésticos, textil y cemento, evaluando el impacto de las políticas sobre la actividad y la ocupación obrera, los límites tecnológicos, de capital y de escala. Se examinan además las relaciones entre la burocracia estatal y los empresarios industriales a la luz del planteo de Peter Evans sobre la correlación entre el tipo de autonomía del Estado y el cambio estructural en los procesos de industrialización de países en desarrollo.

Belini demuestra que la política económica del peronismo no siguió una orientación única durante todo el período, sino que sus prioridades se redefinieron como respuesta a los problemas surgidos por la redefinición de la posición argentina en la economía mundial en la segunda postguerra. En esta dirección, se distinguen diferentes momentos de la política industrial del peronismo, 1946-1949, 1950-1952 y 1952-1955. La crisis resultante de la escasez de divisas representaría un punto de inflexión que implicó el abandono del control de las importaciones mediante tipos de cambio y cuotas de importación a favor del aumento de la protección. En principio, el objetivo de promover la industria orientada al mercado interno se dirigía a profundizar la diversificación de la economía argentina, modificar la estructura de las importaciones y atemperar los efectos de las fluctuaciones económicas internacionales en la economía argentina. No sólo fines económicos fundamentaban la política industrial definida en el primer plan quinquenal, sino también la voluntad gubernamental de estabilizar la sociedad y moderar los conflictos sociales mediante una mejor distribución de la riqueza. De modo que en los primeros años de gobierno, cuando la entrada de divisas garantizada por la exportación de alimentos sostenía una balanza comercial favorable, el gobierno no implementó restricciones indiscriminadas a la importación de manufacturas, sino que los aranceles se centraron en determinados productos cuya producción se procuraba favorecer.

A partir de 1949, con la caída de los precios y del volumen de las exportaciones se incorporaron severas restricciones a la importación. Estas restricciones no son interpretadas aquí como orientadas por un proyecto autárquico sino como respuesta a los problemas de la balanza comercial y a la caída de las divisas que impidieron la continuidad de los objetivos iniciales. El segundo plan quinquenal de 1952 optó por priorizar el desarrollo de la siderurgia, la metalúrgica y la química para favorecer la integración de la industria. La escasez del capital de inversión necesario llevó al intento de promover el ingreso de nuevas sociedades extranjeras, lo cual no tuvo resultados positivos en razón de los conflictos internos y la desconfianza de los inversores externos. En esta coyuntura, los acuerdos entre el gobierno y las empresas se hicieron más frecuentes, cooperación que se afianzó mediante convenios con algunas cámaras empresariales.

En cuanto a los instrumentos de política económica diseñados para estimular la actividad industrial, se destacan los planes quinquenales. El primer plan quinquenal fijó la protección de las manufacturas que se habían expandido durante la Segunda Guerra Mundial, como la industria algodonera y metalúrgica. Pero también se propuso promover nuevas industrias consideradas prioritarias para la defensa nacional, como la siderúrgica y la química, e incentivar otras nuevas industrias de bienes exportables, como la industria lanera y del aceite. A juicio del autor, los instrumentos más eficaces fueron la aplicación

de tipos de cambio preferenciales y de cuotas de importación, el crédito estatal y la inversión directa en los sectores prioritarios para el desarrollo industrial. La nacionalización de empresas mineras, eléctricas y gasíferas, y la reorganización de las empresas industriales alemanas intervenidas bajo la Dirección Nacional de Industrias del Estado implicaron el aumento de la intervención estatal en la gestión directa del sector industrial. Aunque no integraran un programa de desarrollo económico, estos instrumentos introdujeron cambios significativos en la política industrial.

El análisis por sectores permite identificar los obstáculos para alcanzar un crecimiento industrial sostenido. Entre ellos, se plantea que la indefinición de la política industrial bajo un programa de largo alcance dejó en manos de la burocracia estatal la implementación de esas políticas. El predominio de vínculos informales entre el gobierno, los empresarios y sus organizaciones consolidó la fragmentación del espacio de decisión de las políticas públicas. La distribución de las divisas según lo convenido en acuerdos sectoriales en el marco de la indefinición de los alcances de la promoción industrial implicó resultados disímiles por sector. Por ejemplo, la expansión de la demanda interna y el crédito flexible estimularon el crecimiento de la industria textil, mientras que la promoción de las importaciones de insumos por medio de tipos de cambio diferenciados obstaculizó el desarrollo de eslabonamientos hacia atrás en la industria siderúrgica.

Un segundo obstáculo provenía de la estructura y tamaño del mercado interno de bienes manufacturados. Para resolverlo, el principal objetivo macroeconómico del primer gobierno peronista había sido la expansión de la demanda interna por vía de los incrementos salariales, con resultados notables. La redistribución del ingreso en favor de los trabajadores alcanzó su máximo histórico. No obstante, esta política keynesiana pronto fue desplazada en razón de la prioridad dada al ahorro interno para financiar la inversión en infraestructura e industria.

Esta cuestión nos guía hacia el obstáculo principal de la política industrial peronista: la escasa disponibilidad de los recursos financieros para concretar el plan. Aun cuando la crisis del sector exportador fuera consecuencia de la política macroeconómica aplicada en los primeros años de gobierno, los cambios introducidos a partir de la crisis de 1949 invitan a ponderar la incidencia de los factores externos, además de las disidencias políticas internas identificadas por Belini. La crisis del mercado europeo de capitales y el desplazamiento de la inversión externa hacia otras regiones, así como la desconfianza de un influyente sector de la diplomacia norteamericana hacia el régimen peronista, delimitaron el marco de opciones posibles. En términos institucionales, podríamos agregar que la política industrial peronista estuvo muy condicionada por una burocracia de reciente formación poco enraizada en el tejido empresarial y por un contexto internacional económico y geopolítico renuente al fortalecimiento de la autonomía estatal.

NORMA SILVANA LANCIOTTI