



Universidad de Buenos Aires
Facultad de Ciencias Económicas



**Centro de Estudios Económicos
de la Empresa y el Desarrollo
(CEEED)**

ANUARIO

ISSN 2545-8299

Nº 7 - Año 7
2015

ANUARIO

Centro de Estudios Económicos
de la Empresa y el Desarrollo

Directora

María Inés Barbero (UBA–FCE–CEEED / IIEP BAIRES–UBA–CONICET).

Comité Editorial

Alicia Mónica Campins (UBA–FCE–CEEED / IIEP BAIRES–UBA–CONICET).

María Teresa di Salvo (UBA–FCE–CEEED).

Raúl García Heras (UBA–FCE–CEEED / IIEP BAIRES–UBA–CONICET).

Jorge Gilbert (UBA–FCE–CEEED / IIEP BAIRES–UBA–CONICET).

Juan Lucas Gómez (UBA–FCE–CEEED / CIS-IDES–CONICET).

Aníbal Pablo Jáuregui (UBA–FCE–CEEED / IIEP BAIRES–UBA–CONICET).

Viviana Román (UBA–FCE–CEEED / IIEP BAIRES–UBA–CONICET).

Benedicto Flavio Ruffolo (UBA–FCE–CEEED / CBC–UBA).

Consejo Asesor Externo

Mario Cerutti (Universidad Autónoma de Nueva León, Monterrey- México).

Carlos Dávila L. de Guevara (Universidad de los Andes, Bogotá- Colombia).

Paloma Fernández Pérez (Universidad de Barcelona-España).

Guillermo Guajardo Soto (Universidad Nacional Autónoma de México- México).

Raúl Jacob (Universidad de la República- Uruguay).

Norma Lanciotti (Universidad Nacional de Rosario- Argentina, CONICET).

Andrea Lluch (Universidad Nacional de La Pampa- Argentina, CONICET).

Rory Miller (Universidad de Liverpool-Inglaterra).

Nuria Puig Raposo (Universidad Complutense de Madrid- España).

Andrés Regalsky (Universidad Nacional de Tres de Febrero- Argentina).

Javier Vidal Olivares (Universidad de Alicante- España).

Asistentes Editoriales

Mariana Kunst (UBA–FCE–CEEED).

Martín Ariel Manuli (UBA–FCE–CEEED).

Diseño, Diagramación y Corrección

Martín Ariel Manuli (UBA–FCE–CEEED).

Corrección

María Teresa di Salvo (UBA–FCE–CEEED).

Secretaría de Redacción

Viviana Román (UBA – FCE – CEEED/ IIEP BAIRES – UBA - CONICET).

Imagen de tapa: Diseño en base a fotografías de época.

Anuario editado por el Centro de Estudios Económicos de la Empresa y el Desarrollo (CEEED),
Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires.

Córdoba 2122 - CP 1120- CABA, 2º Piso.

TE: 4374-4448 (int. 6474)

Dirección electrónica: ceed@econ.uba.ar

ISSN 2545-8299

Índice

Presentación:

Repensando el desarrollismo en la Argentina y el Brasil..... 7

O capital privado nacional na literatura brasileira sobre o desenvolvimento econômico no Brasil entre 1930 e 1964

Paulo Roberto Neves Costa e

Igor Sulaiman Said Felicio Borck..... 13

Ministros de Economía, burocracia y política económica en el desarrollismo brasileño (1930-1964)

Renato Perissinotto, Eric G. Dantas, Adriano Codato

y Thais M. Filipi 57

Los industriales ante el frondicismo: corporaciones, capital extranjero y desarrollo industrial. Gran Rosario, 1958-1962

Silvia Simonassi 103

Las condiciones competitivas de la industria automotriz en la Argentina (1959-1974): un análisis comparado desde la productividad laboral

Julian Martínez Correa y Francisco Valentini..... 145

Reseñas

Adelman, Jeremy, *Worldly Philosopher. The Odyssey of Albert O. Hirschman*, Princeton University Press, New Jersey, 2013, 740 pp.

Martín Ariel Manuli 177

Normas para publicación 183

Repensando el desarrollismo en la Argentina y el Brasil

El desarrollismo recupera en estos tiempos un renovado interés y un lugar de debate en la vida académica. Su atractivo reside en que una gran parte de la agenda pública latinoamericana vuelve a tomar como eje el crecimiento económico, la inversión y la productividad, tras la oleada de gobiernos nacional-populistas que han atravesado la historia de diversos países latinoamericanos durante estos primeros quince años del siglo XXI.

El principal objetivo del desarrollismo¹ del siglo XX había sido el impulso de cambios en la estructura productiva para darle extensión y durabilidad al crecimiento económico y ello quedó reflejado en las presidencias de Juscelino Kubistchek en Brasil (1956-1961) y de Arturo Frondizi (1958-1962) en Argentina. Fueron momentos paradigmáticos de ambos países en que se proyectó un redireccionamiento de las sociedades, tras las experiencias distribucionistas de Getulio Vargas y de Juan D. Perón. El “consenso desarrollista”, de aquellos años partía de la convicción del agotamiento de la etapa de industrialización “liviana” y la necesidad de pasar a un estadio de industrialización compleja, basada en las ramas productoras de insumos, bienes durables y de capital, llenando hacia atrás los compartimientos vacíos de la matriz insumo-producto.

Sin embargo, los itinerarios en ambos países fueron disímiles. Como mostrara K. Sikkink² el Estado brasileño pudo afirmar su programa en el aislamiento burocrático para alcanzar sus objetivos, favorecido por

¹ Es indudable que el término desarrollismo se presta para definir conceptos distintos. Se la puede considerar como la teoría económica que, a partir de una percepción negativa del comercio internacional, fundamenta determinadas políticas de crecimiento económico. También puede entenderse como sinónimo de una etapa en que esas políticas tuvieron resultado positivo. Puede ser concebido como una ideología caracterizada por ciertas definiciones económicas. Por último se la puede considerar como la denominación de un movimiento político. Esta última es la que elegimos aquí aunque también involucramos al desarrollismo como ideología.

² K. Sikkink, “Las capacidades y la autonomía del Estado en Brasil y la Argentina. un enfoque neoinstitucionalista”, *Desarrollo Económico*, num. 128, 1993

la fundación de instituciones técnicas por parte del varguismo. En tanto Frondizi estuvo mucho más limitado por la insuficiencia institucional recibida del período anterior. A pesar de haber alcanzado la Presidencia de la Nación con sus votos, Frondizi tuvo una relación problemática con el peronismo; en tanto su par brasileño pudo convivir mucho mejor con lo que restaba de varguismo en la vida política.

Más allá de estas peculiaridades, la vigencia del desarrollismo no proviene de la mera reconstrucción histórica y de una relectura inspirada, como es lógico, en necesidades de profundos reclamos sociales. Si bien el desarrollo es un término con demasiadas posibles acepciones como para no prestarse a un uso abusivo que pueda alterar su utilidad descriptiva, al ser más específicamente económico que “progreso” y “modernización” alude más propiamente al conjunto de modificaciones exigidas para transformar la estructura productiva. Este sentido explica que líderes, políticos, *policy makers*, economistas e investigadores lo convirtieran en bandera de un programa de reformas.

En general, en la Argentina el desarrollismo denominaba tanto a políticos como a gobiernos que se orientaron en ese rumbo. Esa denominación era compartida por un espectro de la opinión pública que iba de los políticos, a los empresarios y a los militares. Pero el desarrollismo *tout court* alude al movimiento que dirigía Frondizi y que tenía como ideólogo a Rogelio Frigerio. Su trayectoria singular desde la llegada al gobierno en 1958, su traumática salida en 1962 y su posterior configuración como grupo político, aliado a militares, al peronismo, a la Iglesia y al empresariado, jalonan un proceso complejo. El interés retrospectivo se centra en su agitado paso por la Presidencia porque encaró desde allí desafíos para los que parecía poco preparado, logrando éxitos impensados y fracasos resonantes. Es imposible separar sus resultados del contexto institucional, de las demandas sociales, de las acusaciones de todo el espectro político y de la Guerra Fría. El aspecto más notable de sus realizaciones consistió en el fuerte impulso a la inversión en las ramas industriales de tecnología más compleja. A esto se le suman iniciativas novedosas en la política internacional buscando superar la rigidez de los bloques del poder mundial, y en la educación promoviendo un sistema plural y moderno.

El impacto de esta experiencia se acrecentó por la evolución accidentada de la sociedad argentina. Como es sabido, el país ingresó en la década de 1970 en un ciclo signado por la violencia política, el estancamiento económico y la inflación. La vuelta de la democracia en 1983 no consiguió resolver los desafíos de la herencia económica y la hiperinflación fue la demostración acabada de ello. La “década menemista” (1989-1999) dejó sin resolver el problema de un crecimiento económico autosustentable, sostenido en el sistema democrático y en el consenso social. La crisis de 2001 y 2002 provocó un estallido social, económico y político que desembocó en el ascenso a los gobiernos de Néstor y Cristina Kirchner (2003-2015). Estos promovieron fuertemente la distribución del ingreso y la inclusión social, respaldadas en una industria nacional protegida pero con escasos estímulos a la inversión.

En el Brasil, el desarrollismo tuvo una expresión temporal más dilatada entre los años 1930 y 1970, teniendo por punto culminante la ya mencionada etapa de Juscelino Kubistchek. ¿Por qué deberíamos retomar este objeto hoy? Para responder a esta cuestión debemos inevitablemente hacer referencias al presente. Hace 13 años el Partido de los Trabajadores (PT) ocupó el poder trayendo consigo un proyecto razonablemente articulado que buscaba conjugar la inclusión social con el desarrollo económico. ¿Tenía algo de desarrollista esa política?

La política social era ciertamente una novedad, un punto que el desarrollismo de las décadas anteriores nunca había efectivamente afrontado. Se creía hasta ese entonces que el desarrollo económico produciría automáticamente inclusión y, aunque personalidades situadas más a la izquierda, como Celso Furtado, reconocieron que ello no era necesariamente así, el tema fue definitivamente abandonado después del golpe militar de 1964. Posteriormente la redemocratización de 1985, sólo resurgió confirmada en políticas públicas efectivas bajo los gobiernos petistas.

En éstos, la política económica, por su parte, pasó por algunas oscilaciones. Desde el comienzo del gobierno del PT, se optó por razones políticas por conservar la política de su antecesor, Fernando Henrique Cardoso, manteniendo el denominado *tripé* económico: tipo de cambio valorizado, política monetaria y fiscal restrictiva y control de la inflación.

El ejecutor de esta política fue el primer Ministro de Hacienda de Lula, Antônio Palocci. En los comienzos de 2006, Palocci fue sustituido por Guido Mantega que emprendió un viraje de la línea seguida con la adopción de una política crediticia expansiva destinada al crecimiento del mercado externo como incentivo al aumento de la inversión pero también con la promoción de políticas anticíclicas para enfrentar la crisis financiera mundial de 2008. Dilma Rousseff, durante su primer mandato y en condiciones muy diferentes de las que enfrentara Lula profundizó esas políticas, continuó con la expansión de los créditos y redujo fuertemente las tasas de interés. En esta cuestión éxitos y fracasos pero nada que se pueda denominar desarrollismo.

Si por desarrollismo entendemos la búsqueda de la modernización económica a través de la profundización de la industrialización con fuerte intervención estatal, sólo podemos encontrar algo parecido en los gobiernos del PT en algunas políticas industriales que no pasaron de buenas intenciones. El presidente Lula lanzó las Directrices de la Política Industrial, Tecnológica y de Comercio Exterior (PITCe) en 2003; actualizó esa política por medio de la Política de Desarrollo Productivo (PDP) en 2008 y en 2011 surgió el Plan Brasil Mayor, a ser implementado por la Presidente Dilma. Además fueron creadas agencias como el *Conselho de Desenvolvimento Econômico* (CDE), el *Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial* (CNDI) y la *Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial* (ABDI). Nada de eso salió del papel en la realidad y la política industrial, basada en la búsqueda de la innovación tecnológica y en los incentivos a sectores estratégicos y dinámicos, produjo resultados insignificantes.

Cabe por lo tanto, preguntarse: ¿por qué esa intención no se materializó en resultados concretos? ¿Por qué durante los años 1930-1970 el Brasil tuvo éxito en redefinir su estructura económica y su pauta de exportaciones? ¿Por qué en aquellos años las intenciones se tradujeron en resultados y por qué no sucedió eso ahora? La comparación de estos dos períodos históricos nos ayudará a entender por encima de todo que es preciso resaltar la palabra “política” de la expresión “política económica”. Muchos estudios sobre el desarrollismo en diversos países del mundo, muestran como la economía del desarrollo es antes que nada

una política, que no es una mera cuestión de aciertos técnicos, sino que depende de una compleja conjugación de variables, de la presencia de elites políticas estatales dispuestas a seguir un determinado proyecto de desarrollo, de herramientas institucionales capaces de realizarlo y de coaliciones políticas que lo sustenten. Bien o mal, todo eso estuvo presente en los años de oro del desarrollismo brasileño. En ese sentido, el estudio del pasado desarrollista puede revelar las razones del fracaso presente.

Como vemos nos encontramos ante una serie de problemas históricos complejos. De parte de esta complejidad viene a dar cuenta el dossier que presentamos en este número del VII Anuario del Centro de Estudios Económicos de la Empresa y el Desarrollo (CEEED), correspondiente al año 2015.

En él se abordan algunos tópicos puntuales de la cuestión. Por una parte, Perisinotto, Dantas, Codato y Filipi estudian la génesis de las políticas desarrollistas desde una perspectiva institucionalista, tomando la configuración ideológica de los integrantes de los cuerpos económicos del Estado. Esta singular conformación mental que terminó adquiriendo ayuda a entender un atributo decisivo de las políticas desarrollistas en el Brasil como es su continuidad en el largo plazo. Ahí vemos que el desarrollismo puede concebirse como una “ideología económica” tanto como una “filosofía pública” destinada a la industrialización del país. Tal vez una de las conclusiones más importantes de este artículo es que la dominancia de estas ideas es más determinante que los “intereses objetivos” en los procesos de industrialización.

En otro artículo, Costa y Bork ponen en cuestión el papel del Capital Privado Nacional, esto es el empresariado, en el período 1930-1964. Obsérvese que dicho papel significaba da alguna forma también poner el foco de atención en su relación con los otros actores decisivos: el Estado, las Empresas Multinacionales y el movimiento obrero. La originalidad del abordaje reside en el rastreo de los diversos enfoques que tuvo el estudio de este actor por parte de las distintas corrientes de investigación: los economistas, los sociólogos y científicos políticos y los economistas. Este abordaje múltiple permite mostrar las muchas aristas que presenta la acción del empresariado que no puede ser reducido a la

mera búsqueda del beneficio. Por último los autores presentan una agenda de la investigación del desarrollo brasileño en un modelo de trabajo que lógicamente es pasible de ser aplicado a otros casos nacionales.

El mismo objeto, el empresariado nacional, es tomado por Simonassi pero para un tiempo y un lugar mucho más acotados. Se trata de Rosario en los estrictos límites de la presidencia frondizista. Su indagación apunta a comprobar sus reacciones ante una política mucho más amistosa en relación a sus empresas de lo que había sido el período peronista. La concentración en este caso local adquiere mayor representatividad por ser el Gran Rosario, una región especialmente beneficiada por las estrategias de política económica promovidas por el gobierno desarrollista de Arturo Frondizi. La autora muestra como los altibajos de la evolución económica fue relevante para determinar las conductas de las corporaciones empresarias. Por su parte también resultaron de gran impacto la incidencia de los vínculos con los trabajadores.

Para el período más dilatado de la década de 1960, pero con un enfoque nacional y cuantitativo, Martínez Correa y Valentini procuran verificar si los cambios evidenciados en el sector industrial – en materia de productividad y innovación tecnológica - se comprueban en la rama automotriz. Para ello realizan un análisis de la evolución de esa rama a partir del impacto de las políticas desarrollistas. Para ello analiza su marco normativo y resultados utilizando para ello la comparación con la misma rama estadounidense. El estudio utiliza un sofisticado instrumental analítico para verificar el rendimiento de las terminales argentinas en esa etapa. Las conclusiones de la comparación ratifican el carácter idiosincrático que comenzaba a adquirir por entonces un sector industrial del que la rama automotriz será pilar fundamental.

Puede advertirse que los artículos que presentamos no pretenden abarcar toda la serie de interrogantes planteados sino simplemente avanzar en algunos aspectos puntuales y sugerir agendas de investigación en distintos campos. Nos queda la esperanza de que renovar nuestro interés por aquello que sucedió hace más de medio siglo, tal vez nos permita encontrar respuestas y deshacer certezas sobre nuestra actualidad.

Aníbal Jáuregui y Renato Montseff Perisinotto

O capital privado nacional na literatura brasileira sobre o desenvolvimento econômico no Brasil entre 1930 e 1964¹

Paulo Roberto Neves Costa²
(NUSP-UFPR)

Igor Sulaiman Said Felicio Borck³
(NUSP-UFPR)

Resumo

Este estudo bibliográfico trata da questão do desenvolvimento econômico e da industrialização no Brasil e verifica como o *capital privado nacional* (CPN) é analisado nesta literatura, privilegiando as obras produzidas no Brasil e que tomam por referência o período de 1930 a 1964. A expressão CPN refere-se ao conjunto complexo das atividades econômicas voltadas para o lucro e administradas de forma privada por agentes nacionais. Entendemos que, em se tratando de sociedades capitalistas, não é possível pensar o desenvolvimento econômico sem verificar como este *personagem* se colocou neste processo e como os estudiosos trataram desta questão. Constatamos que a caracterização do CPN tendeu a se dar em torno das seguintes posições: 1- uma descrição *fria*, ou seja, estritamente enquanto *fenômeno econômico*, predominante entre os *economistas*; 2- a sua consideração enquanto *ator* ou *protagonista tanto econômico quanto político*, predominante entre os *historiadores* e *sociólogos e cientistas políticos*; e 3- proposições de natureza *normativa*, vinculadas a um *projeto*

¹ Agradecemos pelas sugestões e contribuições decorrentes do processo de avaliação deste artigo e reafirmamos nossa responsabilidade pelas proposições que o mesmo contém.

² Professor de Ciência Política da Universidade Federal do Paraná e coordenador do Núcleo de Pesquisa em Sociologia Política Brasileira (NUSP-UFPR). Este trabalho faz parte das atividades da Bolsa de Produtividade em Pesquisa e conta com o apoio financeiro do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq).

³ Graduando em Ciências Sociais pela Universidade Federal do Paraná e pesquisador do Núcleo de Pesquisa em Sociologia Política Brasileira (NUSP-UFPR).

político ou a uma dada *tarefa* ou *papel* que o CPN *deveria* ter assumido no desenvolvimento econômico no Brasil. Nosso objetivo é contribuir para a construção de uma agenda de estudos e também para o debate no âmbito político, em especial em comparação com outros países.

Palavras-chave

Desenvolvimento econômico e industrialização no Brasil; capital privado nacional; empresariado.

Abstract

This bibliographical essay addresses the issue of economic development and industrialization in Brazil and checks how the *National Private Capital* (NPC) is analysed in this literature, focusing on works produced in Brazil which consider the period from 1930 to 1964. The expression *NPC* refers to the complex set of economic for-profit activities and administered privately by national agents. We understand that when we are talking about capitalist societies, it is not possible to think about economic development without checking how this *character* was considered in this process and how scholars have treated this issue. We note that the characterization of the *NPC* tended to occur around the following positions: 1- a cold description, that is, strictly as an economic phenomenon, prevalent among economists; 2- its consideration as an actor or protagonist both economic and political, predominant among *historians* and *sociologists and political scientists*; and 3- proposals of a normative nature, related to a political project or a *task* or *role* that the *NPC* should have taken in the economic development in Brazil. Our goal is to contribute to establish a set of studies and also to the debate in the political arena, especially in a comparative approach with other countries.

Keywords

Brazilian Economic Development and Industrialization; National Private Capital; Businessmen.

Introdução

No Brasil, *desenvolvimento econômico* é um tema clássico e nunca deixou de estar em pauta, seja no ambiente acadêmico, seja nas questões políticas nacionais, até mesmo quando esta expressão está fora do discurso dos estudiosos e dos condutores e atores fundamentais do processo de definição da política econômica. Isso implica na existência de inúmeras frentes e formas de tratamento deste assunto. Nosso objetivo é contribuir para este debate a partir de uma questão específica, mais afeita ao ambiente acadêmico e à literatura especializada sobre o desenvolvimento econômico no Brasil. Neste sentido, buscamos verificar como a figura do *capital privado nacional* é pensada nesta literatura, mais especificamente produzida no Brasil, tomando por referência as análises que tratam do período de 1930 a 1964.

Enquanto problema central deste estudo, o *capital privado nacional* (CPN) está aqui sendo considerado como o conjunto complexo das atividades econômicas voltadas para o lucro e administradas de forma privada por agentes nacionais, e que caracterizam a própria economia capitalista, seja no seu surgimento e desenvolvimento, seja quando consolidada. Partimos da constatação simples de que, em se tratando de sociedades capitalistas, não é possível pensar o desenvolvimento econômico sem verificar como este *personagem* se colocou neste processo⁴.

⁴ Eugênio Gudín, já nos anos 1940, utiliza a expressão “capital privado nacional”, ao lado do “estrangeiro”, além de “iniciativa privada” e de “empreendedor privado” em suas discussões sobre o desenvolvimento econômico nacional (Gudín, E., *Análise de problemas brasileiros*, Agir, Rio de Janeiro, 1965). Celso Furtado também usa a expressão “capitais nacionais”, mas na discussão sobre a expansão cafeeira e a natureza lucrativa das atividades ligadas ao mercado externo (Furtado, C., *Teoria e Política do Desenvolvimento Econômico*, Abril Cultural, São Paulo, 1967, p. 144). Wilson Cano (Cano, W., “Estado e industrialização no Brasil” em *Revista de Economia Política*, 8 (4), 1988) e Werner Baer (Baer, W., *A Economia brasileira*, Nobel, São Paulo, 1996) utilizam a expressão “capital privado nacional”, mas apenas para se referir aos setores econômicos (exportador, industrial e agropecuário).

Por um lado, não estamos considerando que as expressões utilizadas sejam em si mais importantes do que as teorias e abordagens subjacentes, ou desconhecer as mudanças pelas quais a fundamentação teórica e o sentido atribuído a estas expressões podem passar ao longo da obra dos autores aqui contemplados, nem pretendemos meramente localizar e quantificar o uso de tais expressões. E por outro, não estamos atribuindo ao CPN o *status* de questão central da análise do desenvolvimento econômico, ou de variável independente deste processo, mas apenas reconhecer a importância da forma como esta variável se apresenta na literatura em questão, dada a sua importância na constituição das sociedades capitalistas.

Dentro do grande assunto *desenvolvimento econômico* em países como o Brasil, por motivos óbvios, se destaca o tema da *industrialização*. Além de não ser uma exclusividade do Brasil, isso se dá, de um lado, pelo resultado deste processo de desenvolvimento econômico. E de outro, pela importância deste tema na literatura e no debate político sobre economia, sociedade e política em toda a história brasileira e também nos dias de hoje, ainda que através de expressões como, por exemplo, *desenvolvimentismo* e *política industrial*.

Por sua vez, o recorte cronológico escolhido, ou seja, 1930 a 1964, se deve, em primeiro lugar, ao fato de que, diante do volume de trabalhos sobre este assunto, é necessário delimitar os objetivos e o alcance da análise, mesmo quando se trata de um estudo bibliográfico. Em segundo lugar, o período referido remete ao momento crucial, reconhecido pela literatura, de efetivação do desenvolvimento econômico e da industrialização no Brasil, e serve como referência para pensar os processos relacionados à industrialização, que vão das primeiras décadas do Século XX à década de 1960⁵. Em suma, *desenvolvimento econômico e industrialização*, embora

⁵ Para Argemiro Jacob Brum, a construção de um desenvolvimento nacional e autônomo baseado na industrialização via substituição de importações (1930-1964) pode ser dividida em duas fases: a fase autoritária (1930-1945) e a fase democrática (1946-1964) (Brum, A. J., *O Desenvolvimento Econômico Brasileiro*, Unijuí, Ijuí, 1982). Para Guido Mantega, embora já tenha se dado nos anos 1940 com o debate Simonsen-Gudin, somente nos anos 1950 a discussão

O capital privado nacional na literatura brasileira sobre o desenvolvimento econômico no Brasil entre 1930 e 1964

não sejam uma e a mesma coisa, quer como fatos históricos, quer como conceitos, serão tratados de forma articulada nesta revisão da literatura que estuda este período da formação da economia e da sociedade capitalista no Brasil.

Entendemos que, seja no âmbito acadêmico, seja no âmbito da elaboração e efetiva implantação das políticas econômicas voltadas para o desenvolvimento econômico, a precisão na forma de abordagem desta variável que, como dissemos, também é um *personagem* decisivo da história da economia e da sociedade de um país, é fundamental. A escolha do objeto, ou seja, a literatura, se deve não apenas à sua natureza acadêmica ou científica, mas também ao fato de que reflete de forma privilegiada o modo como a variável CPN é tratada por aqueles que estudam o assunto e pelas implicações que isso tem na formação acadêmica, técnica, política e ideológica dos atores e decisores das

sobre desenvolvimento ganhou a estatura de um verdadeiro confronto teórico, com a entrada em cena de vários intelectuais e mesmo de instituições especializadas (Mantega, G., *A Economia Política Brasileira*, Vozes, Petrópolis, 1984). João Manuel Cardoso de Mello (1986) marca o início do processo de industrialização em 1930 e define a “industrialização pesada” como um “ciclo de acumulação” que poderia ser dividido em dois momentos: “o de expansão, entre 1956 e 1961, e o de depressão, entre 1962 e 1967” (Mello, J. M. C. de, *O capitalismo tardio: contribuição à revisão crítica da formação e do desenvolvimento da economia brasileira (4a ed.)*, Brasiliense, São Paulo, 1986, p. 122). Ricardo Bielschowsky chama a atenção para a “crise” do “projeto de industrialização” e do “desenvolvimentismo” que marcou o início dos anos 1960, inclusive com a articulação ou “sociedade” entre economistas de correntes distintas na definição da política econômica, e que em 1964 teria se iniciado uma nova fase do pensamento econômico brasileiro (Bielschowsky, R., “Ideologia e desenvolvimento: Brasil, 1930-1964”, em M. R. Loureiro (Ed.), *50 anos de ciência econômica no Brasil (1946-1996)*, Vozes, Petrópolis, 1997, p. 100 e ss.). Por sua vez, Wilson Cano, ao tratar do papel do Estado na industrialização no Brasil, enfatiza a pertinência do recorte do período 1930 a 1964, dado que um novo ciclo de expansão industrial só teria se dado no final dos anos 1970 (Cano, W., *Desequilíbrios regionais e concentração industrial no Brasil: 1930-1970*, Global, São Paulo, 1985).

políticas econômicas e dos próprios agentes econômicos, sobretudo em países como o Brasil.

Desta forma, pretendemos contribuir para a construção de uma agenda de estudos futuros, seja sobre a história brasileira, seja sobre a conjuntura atual do país, e também para o debate e os embates no âmbito político sobre seu futuro, em especial naquilo que possa permitir estudos comparados com outros países.

A seleção dos trabalhos não pretendeu esgotar a vasta literatura existente sobre o assunto e se limitou aos autores brasileiros⁶. Mas, ao menos contempla tanto trabalhos clássicos e reconhecidos, quanto certa diversidade de pontos de vista na *caracterização* do CPN⁷. Neste

⁶ Não se trata de excluir as contribuições de autores estrangeiros sobre o assunto, mas de, assim como no estudo acima mencionado e bastante consagrado de Ricardo Bielschowsky (Bielschowsky, R., *Pensamento econômico brasileiro*, Ipea/Inpes, Rio de Janeiro, 1988.), tentar recortar o objeto de forma a atingir de modo satisfatório os objetivos deste trabalho. Apenas a título de ilustração, em 1949, ao tratar da questão do desenvolvimento econômico e da industrialização na América Latina, Raúl Prebisch fala em “indústria” e “produtores industriais”, “produtores primários”, “importações” e “capitalização” (Prebisch, R., “O desenvolvimento econômico da América Latina e seus principais problemas”, em *Revista Brasileira de Economia*, 3 (3), 1949). Mas, nesta obra, assim como em outra de 1963 sobre o mesmo assunto, Prebisch trata do CPN enquanto fenômeno econômico, sem desconsiderar as implicações sociais e políticas, e deixa claro que não se referia a nenhum país em particular pelo fato de que isso exigiria levar em conta as diferenças. Mas acrescenta que seu objetivo era também contribuir para estudos particulares (Prebisch, R., *Dinâmica do desenvolvimento latino-americano (2a ed.)*, Fundo de Cultura, Rio de Janeiro/São Paulo, 1968). A isso podemos acrescentar os ganhos advindos dos estudos comparados, como veremos a seguir.

⁷ Mais uma vez, uma referência fundamental para a seleção ao menos de parte dos autores contemplados foi a análise de Ricardo Bielschowsky sobre o pensamento econômico no Brasil (Bielschowsky, 1988, op. cit.; Bielschowsky, 1997, op. cit.). Convém notar que, se de um lado, os trabalhos deste autor são extensos no que diz respeito aos autores e correntes, de outro não considera o CPN entre as variáveis que orientam sua revisão da literatura, embora considere outras, tais como: “Capital estrangeiro”, “Empresa estatal”, “Planejamento”, “Salário, lucros e distribuição da renda” e “Reforma Agrária”. O “Setor privado” é tema apenas

sentido, procuramos considerar tal *caracterização* em obras *clássicas* ou de reconhecida importância sobre o assunto e que tiveram impacto nos estudos posteriores. Tais obras constituem um patrimônio fundamental ou uma *matriz* a partir da qual se desdobraram o complexo e diversificado debate acadêmico e a formação intelectual dos decisores. Certamente, outras obras poderiam ser agregadas a esta análise, mas entendemos que aqueles que foram contemplados nos permitem atingir nossos objetivos. Em termos de *cronologia*, procuramos também levar em conta o momento em que as obras foram produzidas.

A literatura foi considerada a partir das *perspectivas* de análise do desenvolvimento econômico, com o intuito de selecionar as obras por um critério não meramente cronológico, e menos quantitativo do que *qualitativo*. Para tanto, agrupamos e caracterizamos os trabalhos aqui contemplados em três grupos: 1- *economistas*, 2- *historiadores* e 3- *sociólogos e cientistas políticos*⁸.

Esta divisão não tem a pretensão de meramente enquadrar os autores, mas sim enfatizar as contribuições que tais *perspectivas* e suas respectivas caracterizações do CPN trazem para os objetivos deste trabalho. Devemos deixar claro desde já que não estamos propondo que as perspectivas correspondam a grupos homogêneos, coesos, constantes e harmônicos. E nossa preocupação não é estabelecer qual destas abordagens seria a mais interessante ou eficaz, mas sim, a partir da análise destas *caracterizações*, retirar contribuições para compor uma agenda de estudo desta importante variável do processo de constituição do capitalismo no Brasil. Certamente, alguns autores se encaixam em mais de uma destas *perspectivas*, o que será comentado mais adiante.

Enfim, o tratamento dos textos não pretendeu apenas descrever as proposições dos autores, mas sim fazer uma análise de conteúdo,

da análise da corrente “desenvolvimentista” e se refere à posição frente a esta variável, e não à sua *caracterização*.

⁸ Edgar Carone destaca a diferença de abordagem entre os historiadores e economistas no que tange à periodização da industrialização (Carone, E., *A república liberal*, Difel, Rio de Janeiro, 1985, p. 57) e, como veremos, o terceiro grupo introduz elementos e variáveis não contempladas pelos grupos anteriores.

portanto, igualmente qualitativa, dos seus argumentos em relação ao CPN. Em relação a este ponto, podemos nos remeter a outros trabalhos de envergadura muito maior, mas de natureza semelhante, tais como os de Luiz Carlos Bresser Pereira⁹ e Ricardo Bielschowsky¹⁰, ou seja, que pretendem, a partir de certo enquadramento de uma ampla e complexa literatura, propor sobretudo a importância de uma questão e da agenda de pesquisa de la decorrente.

Por último, as obras selecionadas foram tratadas a partir da seguinte grade de questões, orientadas pelos objetivos deste estudo:

1) *Objeto*: ao se referir ao *capital privado nacional*, qual é a *caracterização* e o termo utilizado pelo autor e como ele é caracterizado. Por exemplo, “empresários”, “empresariado”, “capital nacional”, “burguesia”, “industriais”, “classe dominante”, “elite econômica”, “setores” (industriais, proprietários rurais, banqueiros, comerciantes etc.), entidade de representação (sindicatos, federações, confederações ou associações patronais), ou mesmo nomes de pessoas.

2) *Metodologia*: a dimensão metodológica, ou seja, se há pesquisa empírica ou se é uma abordagem ensaística ou fundada em fontes secundárias;

3) *Relevância*: qual é a importância ou protagonismo, *tanto na economia, quanto na política*, atribuída ao *capital privado nacional* no processo de desenvolvimento econômico.

O texto está organizado a partir das três perspectivas acima mencionadas, cujo tratamento informa os nossos comentários acerca destas perspectivas, – nos quais apresentaremos os elementos que nos parecem ser importantes e úteis para pensarmos uma agenda de pesquisa sobre o desenvolvimento econômico no Brasil, seja em perspectiva histórica, seja enquanto questão atual, – bem como nossas considerações finais.

⁹ Bresser-Pereira, L. C., “Interpretações sobre o Brasil”, em M. R. Loureiro (Ed.), *50 anos de ciência econômica no Brasil: pensamentos, instituições, depoimentos*, Vozes, Petrópolis, 1997.

¹⁰ Bielschowsky, 1988, op. cit.

Os economistas

Este grupo contempla, de um lado, os autores que compõem a base e o momento inicial da constituição da Ciência Econômica no Brasil¹¹. E de outro, autores posteriores e contemporâneos que deram prosseguimento a este campo de estudos.

Roberto Simonsen não se refere ao CPN como um personagem ou ator social ao tratar do processo de industrialização no Brasil. Mesmo sendo um importante nome e representante da indústria, o autor não faz uma caracterização desse personagem em sua obra, e se restringe à análise dos processos econômicos, das políticas econômicas, dos dados industriais e das oportunidades históricas que se colocaram para a indústria¹².

Eugenio Gudin, no ensaio em que discute a questão da inflação na história econômica brasileira e no processo de industrialização pesada dos anos 1950, esclarece que sua defesa do “desenvolvimento agrícola” não significa uma posição contrária à industrialização, mas sim à “má indústria”, ou seja, aquela que “... contribui, por período indefinido, para piorar em vez de melhorar o padrão de vida da população”¹³. Mas, mesmo se reportando ao debate sobre a industrialização e o desenvolvimento no Brasil, assim como Roberto Simonsen, não se refere ao CPN como um *personagem*, um ator social ou político neste processo, mas apenas como um *setor* da economia.

¹¹ Neste grupo, Ricardo Bielchovsky destaca os nomes de Roberto Simonsen, Eugênio Gudin, Roberto Campos, Ignácio Rangel e Celso Furtado (Bielschowsky, 1988, op. cit. e Bielschowsky, 1997, op. cit.).

¹² Roberto Simonsen era professor de História Econômica do Brasil na Escola Livre de Sociologia e Política de São Paulo e presidente da Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP) quando escreveu esta obra em 1939, a qual se baseia em pesquisa sobre o desenvolvimento da indústria brasileira do período da Colônia à década de 1930, feita para uma missão universitária norte americana em 1939 e produzida pela FIESP (Simonsen, R., *A Evolução Industrial do Brasil*, Federação das Indústrias do Estado de São Paulo, São Paulo, 1939).

¹³ Gudin, E., *Inflação, Importação e Exportação, Café e Crédito, Desenvolvimento e Industrialização (2a, Edição)*, Livraria Agir Editora, Rio de Janeiro, 1959, p. 206.

Em outra coletânea de artigos para jornais, ao se referir ao CPN ligado a produção agrícola, Gudin usa as expressões “proprietários de terra”, “setor primário” ou “exportador” e por vezes “lavoura nacional”. E também usa a expressão “classes industriais” para se referir ao CPN ligado a produção industrial¹⁴. Ao tratar da diferença entre o CPN e os consumidores de bens e serviços, Gudin utiliza também a expressão “classes produtoras”, ou seja, “... as categorias profissionais dos que fabricam ou negociam com mercadorias”, bastante corrente entre os empresários entre os anos de 1940 e 1960, afirmando que esse era “... provavelmente o motivo por que as associações das ‘classes produtoras’ têm mais influência do que os grêmios dos professores, dos filósofos ou dos acadêmicos. Contudo, com maior ou menor prestígio, maior ou menor influência, ‘classes produtoras’ ou ‘classes pensadoras’ tem representação organizada e direito a serem ouvidas. Enquanto o consumidor, esse não tem associação, e não é ouvido nem cheirado, como se dizia no meu tempo”¹⁵. E o autor menciona também a questão dos “interesses de classe” para se referir aos interesses dos industriais e chama a atenção para a natureza democrática do regime político no Brasil dos anos 1950, embora tenha se manifestado favoravelmente ao Golpe de 1964¹⁶.

A relevância do CPN para o desenvolvimento econômico, segundo Gudin, está na participação desse sujeito nos processos econômicos nacionais, através de representação política organizada, ação de classe através de Federações, na formação técnica, na transformação de capitais. Entretanto, gira em torno destas proposições a caracterização do capital privado nacional pelo autor, e quando se refere as classes dirigentes, por vezes ele tem uma postura crítica, principalmente com relação ao CPN ligado a produção industrial¹⁷.

Roberto Campos, em uma conferência em 1955, apresenta uma análise teórica sobre o tema do desenvolvimento econômico, dialogando com a sociologia clássica de Weber para tratar da origem do poder nacional

¹⁴ Gudin, 1965, op. cit.

¹⁵ Op. cit., p. 183.

¹⁶ Op. cit.

¹⁷ Op. cit., p. 190.

e de seus fundamentos econômicos. Neste evento, que homenageava Roberto Simonsen, Campos utiliza a expressão “homens de empresa” ao se referir ao público, composto por empresários. Em sua análise sobre a forma de compreender o processo de desenvolvimento, o autor se refere a dimensões ideológicas, institucionais e políticas e até ao capital estrangeiro, mas não apresenta uma caracterização do CPN¹⁸.

Ignácio Rangel, também em uma série de conferências realizadas no Instituto Brasileiro de Economia, Sociologia e Política (IBESP) em meados de 1955, também não trata do CPN como um personagem ou um ator social e político, e usa a expressão “capitalista” em sua análise do contexto do CPN e igualmente chama a atenção para as injunções tanto econômicas quanto políticas que ele enfrenta em uma economia capitalista. Para o autor, a conciliação entre o interesse pessoal do “capitalista” pelo lucro e o interesse público é uma correlação de forças que se caracteriza exatamente por ser aquele interesse o “motor primário do desenvolvimento”. Por sua vez, o CPN ligado à produção industrial é pensado a partir da “... função do capitalista como empresário, como chefe de indústria” a qual consistiria e combinar dois “fatores de produção”: o capital e o trabalho. Rangel também menciona o “latifundiário”, que no Brasil teria assumido a natureza de uma “empresa comercial”¹⁹.

Em outro trabalho, Ignácio Rangel buscou fornecer um manual de “projetamento” para economistas, ou seja, de elaboração, execução e avaliação de projetos econômicos e financeiros, no qual descreve o CPN como o “homem de empresa” ou “empresário”, para se referir àquele que assume tal tarefa. Em sua crítica da ação do Estado na economia, Rangel afirma que o “empresário privado brasileiro” seria mais competente para administração capitalista do que o próprio Estado, pois este sofre menos pressões que o “empresário privado”. Mas o autor não chega a aprofundar a sua caracterização do capital privado nacional como um personagem econômico, social ou político, mas predominantemente enquanto um

¹⁸ Campos, R. O., *Ensaio de História Econômica e Sociológica (3a ed.)*, APEC, Rio de Janeiro, 1963.

¹⁹ Rangel, I., *Introdução ao Estudo do Desenvolvimento Econômico Brasileiro*, Livraria Progresso, Salvador, 1957.

agente imerso no processo de desenvolvimento econômico no a partir do âmbito da empresa²⁰.

Da extensa obra de Celso Furtado selecionamos alguns estudos que nos permitem verificar a forma como o autor trata do CPN. No clássico *Formação Econômica do Brasil*, escrito em 1958, Furtado não se refere de maneira específica ao capital privado nacional como uma expressão ou categoria analítica. O autor trata dos grandes processos que a economia brasileira passou desde o descobrimento até a industrialização e menciona principalmente os cafeicultores, que tiveram seu poder sobre o Estado afetado em 1930²¹. Neste ensaio, que Furtado também chama de “esboço”, não há pesquisa empírica, mas apenas o uso fontes secundárias²². O autor afirma que tanto a agricultura quanto a indústria, logo depois da crise de 1929, se recuperaram juntas e fortaleceram a economia nacional, e que a questão do desenvolvimento econômico passa pelo problema da presença do comércio exterior, ou seja, do capital privado estrangeiro, no produto nacional²³.

Enfim, neste trabalho de Furtado não se atribui um protagonismo ao CPN nos termos que estamos aqui considerando, e privilegia-se a análise das implicações das políticas econômicas que buscaram promover o desenvolvimento a partir da relação do Estado com o capital privado nacional.

Mas, em outra obra, Furtado discute a “teoria do empresário” e critica Schumpeter por ter sido negligente em relação ao contexto histórico no qual os “empresários capitalistas” estão inseridos²⁴. O que interessa ao

²⁰ Rangel, I., *Elementos de Economia do Projeto*, Livraria Progresso, Salvador, 1958.

²¹ Furtado, C., *Formação Econômica do Brasil (25a ed.)*, Nacional, São Paulo, 1995.

²² Em termos metodológicos o autor afirma o seguinte: “Omitte-se quase totalmente a bibliografia histórica brasileira, pois escapa ao campo específico do presente estudo, que é simplesmente a análise dos processos econômicos e não a reconstituição dos eventos históricos que estão por trás desses processos” (op. cit., p. 2).

²³ Ibid.

²⁴ Celso Furtado escreveu esta obra com o objetivo de sistematizar as ideias e conceitos já difundidos anteriormente e de discutir as teses sobre desenvolvimento

autor observar é que “... o empresário – ao contrário de outros atores que se beneficiam igualmente de elevadas rendas – é um agente ligado ao processo produtivo. Toda sua vida, pública e privada, está marcada por esse fato: “... o grande problema do empresário consiste em descobrir onde e como aplicar anualmente as suas novas rendas. A inovação não é necessariamente um fruto do ‘espírito de empresa’, como concebe Schumpeter. É muitas vezes resultado do esforço das empresas para encontrar aplicações para os recursos que se lhes acumulam automaticamente”²⁵.

Mas, nesta obra Furtado também apresenta a ideia de desenvolvimento econômico ligada a um “conjunto econômico complexo”, cujo aumento da produtividade, dá lugar a “subconjuntos” ou “setores” chamados de “particulares”, o que exemplifica a forma como o autor tratou do CPN em suas análises, ou seja, imerso nos processos econômicos e não como personagem ou ator social no processo de desenvolvimento econômico²⁶. A expressão “empresário” é usada por Furtado apenas para se referir ao CPN de maneira ampla ou especificamente à produção industrial. O autor usa as expressões “setor agrícola” e “grupos de proprietários rurais” para se referir ao CPN ligado a produção agrícola, destacando o relevante papel desse seguimento no processo de acumulação de capitais para o processo de industrialização e na base da organização social e política do Brasil²⁷.

econômico em economias desenvolvidas e subdesenvolvidas. Contém diversos fragmentos de seu trabalho anterior *Desenvolvimento e Subdesenvolvimento*, publicado em português em 1961. Nesse mesmo sentido, Furtado reforça a ideia de contribuir para o debate do desenvolvimento econômico em economias subdesenvolvidas, mostrando a lacuna que existia nessa temática na época de produção (Furtado, C., *A economia latino-americana*, Companhia Editora Nacional, São Paulo, 1976, p. 46).

²⁵ Furtado, *ibidem*, p. 46.

²⁶ Em outro trabalho sobre a economia latino-americana em perspectiva comparada, Furtado analisa o processo industrialização e, no que tange ao CPN, também concentra sua argumentação em torno dos “setores”, a saber, “industrial”, “exportador”, “importador” e “cafeeiro” (Furtado, 1976, *op. cit.*).

²⁷ “Na quase totalidade dos países subdesenvolvidos a maioria da população vive de atividades agrícolas. Demais, longe de ser apenas uma atividade econômica, a agricultura constitui a base da organização social e política. Esses limites variam em função do consumo dos grupos proprietários rurais e urbanos e da diferença

Furtado apresenta a ideia de que, no Brasil, o processo de industrialização e desenvolvimento econômico contou com forte influência do CPN ligado a produção agrícola agroexportadora. Dessa forma, o Brasil se caracteriza como uma forma ímpar de desenvolvimento da indústria em países subdesenvolvidos, pois as inversões realizadas pelos cafeicultores propiciaram o capital necessário para expansão do mercado interno, abrindo assim caminhos para o investimento no setor industrial²⁸.

A figura do empresário em quanto *ator* ou “agente” aparece no debate com Schumpeter, embora Furtado não realize um estudo mais aprofundado ou até mesmo a contextualização mencionada na crítica a este autor. Mas, ao defender a necessidade de mais pesquisas sobre subdesenvolvimento, Furtado afirma: “Na medida em que se está compreendendo que o subdesenvolvimento é a manifestação de complexas relações de dominação-dependência entre povos, e que tende a autoperpetuar-se sob formas cambiantes, as atenções tenderam a concentrar-se no estudo dos sistemas de poder e suas raízes culturais e históricas. Assim, o dotar-se de centros nacionais de decisão válidos – o que muitas vezes pressupõe amplos processos de reconstrução social – veio a ocupar o primeiro plano das preocupações dos povos dependentes”^{29 y 30}.

Delfim Netto também trata da questão do planejamento e também não se refere ao CPN como um personagem ou ator social, mas apenas o cita no debate sobre planejamento e desenvolvimento econômico enquanto “setor primário”, “secundário” ou “terciário”, ou “setor agrícola” e “setor industrial”. Nesta obra, de natureza técnica e plena de equações

entre o salário médio urbano e a renda média do trabalhador rural” (Furtado, 1967, op. cit., pp. 157 e 158).

²⁸ Furtado, 1967, op. cit., p. 145.

²⁹ Ibid, p. 187.

³⁰ Bresser-Pereira, L. C., *A construção política do Brasil*, São Paulo: 34, 2015, chama a atenção para a influência desta abordagem de Celso Furtado sobre o debate acerca da “burguesia nacional”, a qual teria sido resolvida por Sérgio Silva, ao concluir pela “unidade e contradição” da relação entre o comércio exterior e o nascimento da indústria no Brasil (Silva, S., *Expansão cafeeira e origens da indústria no Brasil*, Alfa-Omega, São Paulo, 1976). Voltaremos a esta questão mais adiante.

matemáticas, a preocupação de Delfim Netto é com o “planejamento econômico”, enquanto “melhoria das técnicas organizacionais”. Para o autor, embora o desenvolvimento seja “... um fenômeno global da sociedade, que atinge profundamente toda a sua estrutura social, política e econômica”, foram considerados apenas “os aspectos econômicos do problema”. O autor entende que o “planejamento econômico” é algo “neutro”, uma “técnica de administrar que pode ser usada para fortalecer a economia nacional”, mas ressalva: “Os objetivos do planejamento não são definidos dentro da sua própria esfera de ação, mas dentro da esfera do poder político. É a minoria que detém o poder político em todos os sistemas que decide quais os objetivos a serem alcançados. Combater o planejamento porque ele pode ser um instrumento de opressão ou porque ele pode ser utilizado em benefício de uma classe é absurdo”. Portanto, em função a natureza da obra, Delfim Netto não descreve de maneira específica a atuação do CPN nos processos econômicos, e, dessa maneira, não atribui muita relevância a esse personagem no debate sobre o desenvolvimento econômico nacional no período de 1930 a 1964³¹.

Werner Baer se refere ao capital privado nacional através do termo “iniciativa privada”, dividida por setores da economia e chama a atenção para a importância dos “conglomerados empresariais”, que reúnem diversas empresas individuais ou pertencentes a famílias, tais como Matarazzo, Klabin e Renner. Baer também trata de aspectos da lógica administrativa dos “empresários brasileiros”, do “setor agrícola” e do “setor industrial”, no processo de industrialização do período de 1930 a 1964³².

Por sua vez, Mario Henrique Simonsen escreveu em 1969 o livro *Brasil 2001*, com objetivo de fazer alguns apontamentos e contrapontos às previsões do *Hudson Institute* sobre o futuro do desenvolvimento econômico brasileiro posterior a década de 1960, e no qual debate sobre a relação entre a burocracia estatal e o empresariado nacional. Mas, embora

³¹ Netto, D., *Alguns Problemas do Planejamento para o Desenvolvimento Econômico*, FCEA-USP, São Paulo, 1962.

³² Baer, W., *A industrialização e o desenvolvimento econômico no Brasil*, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 1965.

trate do CPN apenas a partir dos setores da economia e da expressão genérica “empresário”, chama a atenção para importância da formação das “elites políticas e econômicas nacionais”, argumentando que o subdesenvolvimento dessas “elites dirigentes” é mais importante do que as condições reais estruturais e o desenvolvimento material da economia nacional³³.

Assim como outros autores, Maria da Conceição Tavares não se refere ao CPN como grupo, ou *personagem*, mas enquanto “setores econômicos”. Em uma de suas importantes obras há um ensaio feito em parceria com José Serra e vinculado à linha Cepalina de análise e a uma pesquisa realizada na América Latina, no qual, ao se referir à produção agrícola, se utiliza a expressão “setor primário”. Este setor teria relevância significativa para o desenvolvimento da industrialização brasileira a partir da década de 1930, ao transferir capital para o ainda incipiente “setor industrial”, que foi ganhando força com o processo de substituição das importações e que permitiu a industrialização a partir do crescimento do setor intermediário de bens para produção, voltado para a demanda interna³⁴. Outro setor mencionado é o de “serviços”, que seria a combinação de vários outros, como o comércio (terciário), o de utilidade pública (incluindo transportes e energia) e financeiros³⁵.

Tavares também se refere ao CPN como “empresários privados” ou “empresários nacionais” e utiliza a categoria analítica schumpeteriana de “empresários inovadores” para se referir à capacidade empresarial de responder a estímulos do mercado e do governo, e chama a atenção para a importância da relação com o capital estrangeiro³⁶. E conclui: “... embora não se negue a existência de considerável capacidade empresarial

³³ Simonsen, M. H., *Brasil 2001*, APEC, Rio de Janeiro, 1969.

³⁴ Para Tavares, a substituição das importações pode ser entendida como “... um processo de desenvolvimento ‘parcial’ e ‘fechado’ que, respondendo às restrições do comércio exterior, procurou repetir aceleradamente, em condições históricas distintas, a experiência de industrialização dos países desenvolvidos” (Tavares, M. da C., *Da substituição de importações ao capitalismo financeiro: ensaio sobre a economia brasileira*, Zahar, Rio de Janeiro, 1972, p. 35).

³⁵ *Ibid*, p. 140.

³⁶ *Ibid*, p. 56.

em algumas das economias latino-americanas em condições de responder adequadamente aos estímulos do mercado e/ou às decisões de política econômica governamentais, parece-nos lícito considerar rara a do tipo ‘inovador’, capaz de uma visão de longo prazo que antecipe as oportunidades existentes na abertura de novas linhas da atividade produtiva”³⁷.

Carlos Lessa considera as “empresas privadas”, principalmente o “setor industrial”, avaliando-o como vulnerável financeiramente, mas que, “... diante da luta pela sobrevivência foi obrigado a definir seus objetivos”, e afirma que o Plano de Metas (1956) foi uma resposta aos conflitos entre a política de estabilização e os “setores industriais”³⁸. Enfim, o autor utiliza dados empíricos e faz uma revisão da literatura, considerando em sua análise da política econômica voltada para a industrialização no Brasil do final da Segunda Guerra Mundial até 1960 a questão da dinâmica dos interesses empresariais ou da “classe empresarial” sobre a política econômica e a consciência que esta tinha de sua vulnerabilidade³⁹.

Caio Prado Júnior, por sua vez, divide o CPN em setores ligados à produção agrícola, industrial e ao comércio. O termo “empresário” aparece poucas vezes e geralmente para se referir às empresas comerciais e não ao *empresariado*, ou seja, ao conjunto dos empresários. O mesmo ocorre com “latifúndio” e “fazendeiros”. A expressão mais utilizada pelo autor para se referir ao setor industrial é “industriais”. No aspecto metodológico, Caio Prado Júnior utilizou a “bibliografia da história econômica brasileira”, a qual considera dispersa, particularista e incompleta. Além disso, utilizou periódicos especializados e dados estatísticos do Ministério da Fazenda e do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)⁴⁰.

³⁷ Ibid, p. 46.

³⁸ Lessa fala tanto em “setor industrial” quanto em “setores industriais” e faz referência à “análise sociológica do comportamento empresarial” feita por Fernando Henrique Cardoso (Lessa, C., *Quinze anos de política econômica*, Brasiliense, São Paulo, 1975). Esta questão será tratada mais adiante.

³⁹ Ibid. Em trabalho posterior, Lessa se refere ao “sepultamento ideológico do projeto da burguesia nacional” que teria se dado no início dos anos 1960, mas não desenvolve a análise, dado que seu objetivo é comentar sobre o período posterior (Lessa, 1988).

⁴⁰ Prado Jr., C., *História econômica do Brasil*, Brasiliense, São Paulo, 1978, p. 273.

Prado Júnior afirma que a indústria acumulou forças na economia e na política desde a Primeira República (1889-1930), assumindo ao longo dos anos um papel cada vez mais importante na formulação das políticas econômicas, em especial na segunda presidência de Getúlio Vargas (1951-1954). Enfim, embora não detalhe as formas e particularidades, Prado Junior sugere que o CPN, em especial os industriais, através de suas associações de classe, se colocava como importante ator econômico e político, o que implicou também em conflitos com o capital estrangeiro na definição da política econômica⁴¹.

No início dos anos 1980, Carlos Lessa, Luiz Gonzaga de Mello Belluzzo e Renata Coutinho organizam uma obra que reúne trabalhos desenvolvidos pelos professores do Departamento de Economia e Planejamento da Universidade Estadual de Campinas, na qual há um debate sobre a crise econômica e a desaceleração da economia vivida pelo país na década de 1960. Embora boa parte desta obra fuja do escopo de nossa pesquisa, contém um artigo de José Serra sobre a importância do Estado como condutor da economia e como protetor do “capital privado nacional” no período 1930 a 1964, devido à relação desigual com o capital estrangeiro e com as empresas públicas. Mas, o CPN é novamente pensado enquanto “setor”. Portanto, não faz uma descrição detalhada do “capital privado nacional”, mas apenas menciona a divisão de tarefas entre o este, o capital privado estrangeiro e o Estado brasileiro, enquanto marca da política econômica do período⁴².

Argemiro Jacob Brum, ao discutir as principais questões que envolveram o processo de desenvolvimento econômico brasileiro também não se refere ao capital privado nacional como um personagem nesse processo e apenas o cita no debate mais geral sobre suas fases e períodos. Mas, afirma que a “... iniciativa privada não tinha fôlego financeiro nem experiência empresarial”, com exceção de São Paulo, onde haveria maior “dinamismo empresarial”⁴³.

⁴¹ Prado, *ibid*, p. 233 e ss.

⁴² Serra, J., “Ciclos e Mudanças Estruturais na Economia Brasileira do Pós-Guerra”, em R. Lessa, Carlos; Belluzzo, Luiz Gonzaga de Mello; Coutinho (Ed.), *Desenvolvimento capitalista no Brasil: ensaios sobre a crise*, Brasiliense, São Paulo, 1982.

⁴³ Mantenga, 1984, *op. cit.*, pp. 211-215.

O capital privado nacional na literatura brasileira sobre o desenvolvimento econômico no Brasil entre 1930 e 1964

Guido Mantega utiliza a expressão “burguesia nacional”, dividida pelo autor em diversos seguimentos, os quais o autor também chama de “classes dominantes”. Segundo Mantega, com a crise de 1929, novos paradigmas se colocaram para a economia brasileira, e conseqüentemente para suas “elites econômicas”. O autor chama a atenção para o populismo, enquanto uma resposta às novas configurações da economia brasileira, uma forma de governar que articulava os interesses das elites econômicas e de parte das massas populares, processo que teria se consolidado nas décadas de 1940 e 1950⁴⁴.

Outro aspecto da mobilização que Mantega faz de variáveis políticas na análise do desenvolvimento econômico no Brasil é a ideia de que as “classes dominantes” seriam divididas em dois grandes grupos: uma “elite reformista”, mais moderna, urbano-industrial e populista, e uma “elite autoritária”, que tendia a excluir as massas do jogo do poder. A primeira, na qual estaria a “burguesia industrial”, teria dirigido o projeto de desenvolvimento capitalista monopolista. Na segunda estaria o “setor agroexportador”, que teria perdido poder neste processo. E conclui: “Em síntese, (...) o nacional-desenvolvimentismo não atendia propriamente aos interesses do grosso da nação brasileira, como sustentam os seus ardorosos adeptos, mas beneficiava, sobretudo, as frações mais modernas da burguesia, vinculadas à acumulação monopolista”⁴⁵.

Em termos metodológicos, Mantega faz uma sistematização do pensamento econômico brasileiro a partir da ideia de campo teórico e de modelos analíticos. Nesse sentido, se volta mais para o processo econômico e para tais modelos do que para as classes sociais envolvidas, ou as “elites” mencionadas e sua forma de ação no âmbito político.

Wilson Cano se refere ao CPN na fase de industrialização restringida (1930-1955) como “classe dominante”, a qual seria organizada regionalmente e não no nível nacional, ou seja, não existiriam “frações nacionais” desta classe. O autor destaca o capital privado ligado à produção industrial, chamado de “capital industrial”, especificamente de São Paulo, onde se daria a centralidade e a concentração do capital privado

⁴⁴ Mantega, 1984, op. cit.

⁴⁵ Mantega, 1984, op. cit.

nacional, e também usa a expressão “industriais” e se refere à natureza predominantemente “familiar” ou “fechada” das empresas. Assim, Cano trata o CPN como um agente dos processos econômicos e políticos nacionais, mas sem descrever como isso teria se dado. Neste ensaio, o autor também se refere ao CPN ligado a produção agrícola de produtos tradicionais na fase da industrialização restringida e pesada (1930-1970) como “capital mercantil”, mostrando como nesse período esse setor ficou mais regionalizado e adquirindo novas configurações, como a mescla com o “capital industrial”⁴⁶.

Cano atribui valor significativo para o capital industrial durante o período de industrialização (1930-1970) para o desenvolvimento econômico, nacional e regional, mostrando como esse capital formou um polo central da política de acumulação capitalista em São Paulo, e desta forma evidenciando a interação entre a ideia de periferia e centro econômico do país, e a relação que se deu entre o “capital mercantil”, predominante nas periferias do sistema, e o capital industrial, predominante no centro econômico nacional⁴⁷.

Outro exemplo da ocorrência de certa flutuação no uso das categorias analíticas no tratamento do CPN no processo de desenvolvimento econômico é o importante trabalho de João Manuel Cardoso de Mello. O autor faz uma distinção entre o “capital cafeeiro” – “economia cafeeira capitalista” ou “complexo exportador cafeeiro” – e o “capital industrial”, e com relação ao “capital industrial”, também o identifica como “burguesia industrial”, “capital produtivo industrial” ou “grande indústria”. Mas, podemos destacar que Mello, ao apresentar o seu conceito de “industrialização retardatária”, ou “capitalismo tardio”, de um lado, busca entender a transição ocorrida dentro do CPN, ou seja, do “capital cafeeiro” ao “capital industrial”, e suas implicações para a política e o Estado e a economia⁴⁸. E, de outro, sugere uma agenda de

⁴⁶ Cano, 1985, op. cit.

⁴⁷ Ibid.

⁴⁸ “As relações que se estabelecem entre o capital cafeeiro, que é predominantemente mercantil, e o capital industrial não são, portanto, unívocas como levam certas interpretações a crer em que ora o café estimula a indústria, ora, ao contrário, a bloqueia. Penso que, como já tinha observado Sérgio Silva, há um modo de ar-

pesquisa que busque entender as motivações político-sociais do capital privado nacional⁴⁹.

Em abordagem mais recente sobre o Plano de Metas, Orestein e Sochaczewski falam em “investimentos privados”, “setor privado”, “iniciativa privada” e “empresas”, mas mencionam a pressão dos “empresários” contra o aumento da carga fiscal e uma pesquisa feita em 1963 que apontava, entre outras coisas, que os empresários concordavam com a ação das empresas estatais na promoção do desenvolvimento⁵⁰.

Em suma, dos breves comentários acima apresentados sobre os *economistas*, podemos destacar alguns aspectos relacionados aos nossos objetivos. Vimos que Roberto Simonsen nos apresenta mais do que simplesmente análises técnicas acerca da economia, mas também, de certa forma, o modo como um importante agente do próprio CPN enquanto *personagem*, pensava a sua situação na economia brasileira, sua origem e seu desenvolvimento, além de fazer apontamentos sobre os interesses e demandas dos industriais. Essa é uma questão fundamental para os trabalhos dos *sociólogos e cientistas políticos*, como, por exemplo, Fernando Henrique Cardoso e sua discussão sobre a “mentalidade” dos “homens de empresa”⁵¹.

Mas, coube a Eugênio Gudín chamar a atenção para a importância da articulação entre a industrialização e a melhoria das condições de vida

articulação contraditória entre as duas formas de capital, em que, se bem o capital cafeeiro dá nascimento e estimula a grande indústria, ao mesmo tempo impõe limites estreitos à acumulação industrial” (Mello, 1986, op. cit., p. 104).

⁴⁹ “Indagar as origens do capital industrial significa esclarecer três problemas: 1) de que modo uma classe social pode dispor, numa conjuntura determinada, de uma massa de capital monetário capaz de se transformar em capital industrial; 2) por que esta classe portadora de capacidade de acumulação se sentiu estimulada a converter capital monetário em capital industrial, tomando decisões de investir distintas das tradicionais; e 3) como foi possível transformar o capital monetário em força de trabalho e meios de produção, constituindo a grande indústria” (Mello, 1986, op. cit., p. 100).

⁵⁰ Orestein, L. & Sochaczewski, A. C., “Democracia com desenvolvimento: 1956-1961”, em M. de Abreu (Ed.), *A ordem do progresso*, Campus, Rio de Janeiro, 1989.

⁵¹ Cardoso, F. H., *Empresário industrial e desenvolvimento econômico no Brasil*, Difel, São Paulo, 1964.

da população e dos consumidores, argumento também levantado por Ignácio Rangel; para o peso político e as responsabilidades que as “classes produtoras” teriam em função de sua importância em uma economia baseada na produção de mercadorias; para a importância da natureza do regime político; e para a necessidade da ação política em torno de seus “interesses de classe”, aspecto que Caio Prado Junior também enfatizou ao chamar a atenção para a relevância das associações de classe na economia e na política.

Roberto Campos ressalta a necessidade de considerar as dimensões ideológicas, políticas e institucionais para se tratar da questão do desenvolvimento. Celso Furtado também destaca a importância da constituição de um poder nacional com “raízes culturais e históricas” para a promoção do desenvolvimento e a importância das particularidades do contexto histórico no qual os empresários estão inseridos. Carlos Lessa levanta a questão da “classe empresarial”. Wilson Cano, por sua vez, chama a atenção para os níveis e conflitos regionais da organização desta “classe”. E Delfim Netto, embora tenha se concentrado nos aspectos econômicos, destaca a natureza política da definição dos objetivos do planejamento, ressaltando que isso não significa que ela necessariamente assumiria uma natureza de classe.

Os *economistas* também chamam a atenção para a questão do “capitalista”, do “homem de empresa”, do “empresário”, ou seja, daquele que vai exercer a *função capitalista*, como, por exemplo, nas reflexões de Maria Conceição Tavares. Esta questão também foi tratada por Celso Furtado em torno do conceito de *empreendedor* de Schumpeter. E Mario Henrique Simonsen e Guido Mantega destacam a importância da questão das “elites políticas e econômicas nacionais” e José Serra enfatiza a importância da relação com o Estado na definição da política econômica.

Como sabemos, tais aspectos compõem parte da agenda de questões e argumentos da Teoria da Dependência, aqui representada por Fernando Henrique Cardoso e Enzo Faletto e também dos autores que aqui estamos chamando de *sociólogos e cientistas políticos*. Obviamente, não é surpreendente que os *economistas*, ao falarem do que estamos chamando de CPN, considere-o principalmente enquanto agentes econômicos, o que se expressa na predominância do uso da

expressão *setores*. E não consideramos que isso seja uma lacuna ou falha. Ao contrário, sem este tipo de abordagem, o estudo do CPN e do desenvolvimento certamente estariam prejudicados. O que pretendemos destacar é apenas aquilo que os próprios autores indicam, ou seja, que uma abordagem voltada exclusivamente para a dimensão econômica desta variável é um fator de limitação de seu alcance, dadas as diversas dimensões deste fenômeno, igualmente indicadas pelos próprios autores.

Notamos também que, por um lado, predominam os estudos baseados em fontes secundárias ou revisão da literatura e podemos considerar que, quando a análise ultrapassa os aspectos técnicos da Ciência Econômica, algumas vezes assume uma natureza normativa, ou seja, voltada para estabelecer o que o CPN *deveria ser* ou *fazer*. Por outro lado, as diferenças nas perspectivas teóricas não implicam necessariamente em formas completamente diferentes de análise do CPN, existindo de fato proximidades e temas transversais. Ou seja, autores de perspectivas distintas e em momentos distintos falam em “classes dominantes” e “burguesia”, ou em “empresários” e “elites econômicas”. Mas, a despeito da densidade de suas análises econômicas, predomina certa *flutuação* nos fundamentos teóricos e principalmente empíricos das proposições relacionadas à *caracterização* do CPN. Daí a importância da contribuição tanto dos *sociólogos e cientistas políticos* quanto dos *historiadores*, que comentaremos a seguir.

Os historiadores

A referência a este grupo, assim como ao dos *sociólogos e cientistas políticos*, decorre do fato de que, embora a literatura mais importante sobre desenvolvimento econômico seja produzida por autores que se enquadram na Ciência Econômica brasileira, tal literatura indica a importância de variáveis e questões que, embora não sejam por ela desenvolvidas em todas as suas implicações, remetem à importância de outras abordagens. Sendo assim, além do fato de que o tratamento de um tema desta natureza não poderia ser reduzido somente aos *economistas*, pesquisadores de outros campos trouxeram importantes contribuições para a análise do desenvolvimento econômico e, portanto, são igualmente relevantes quando se pensa a construção de uma agenda de pesquisa sobre o capital privado

nacional. Foi com este viés que tratamos dos textos dos *historiadores*. Além disso, os *economistas*, como, por exemplo, Caio Prado Junior, realizam um importante trabalho historiográfico, sem o qual a análise dos que aqui chamamos de *historiadores* dificilmente poderia ter sido bem-sucedida.

Na obra *Formação histórica do Brasil*, que é um ensaio sobre o tema expresso no título, Nelson Werneck Sodré utiliza expressões como “latifundiários”, “industriais”, “comerciantes”, “banqueiros” e “capitalistas agrícolas”, “senhores de terra” e “usineiros”. Tais seguimentos das atividades capitalistas remetem a o que o autor chama de “classes dominantes” ou “burguesia”, ou seja, o conjunto dos proprietários dos meios de produção nacionais. Sodré leva em conta a questão jogo do poder político entre tais classes, além das questões mais propriamente econômicas, e considera também as relações com o capital privado estrangeiro, que ele chama de “imperialismo”, “capital financeiro”, “oligarquia financeira” e “uniões monopolistas internacionais”, e que seria um protagonista central no desenvolvimento político-social do Brasil⁵².

Sodré dá uma atenção especial à ascensão industrial, destacando a criação do parque industrial voltado para demanda interna a partir da crise agrícola da década de 1930, e destaca a importância política que a classe dos industriais teve no processo de desenvolvimento econômico nacional⁵³. Para o autor, o CPN ligado a produção industrial, fruto dessa nova configuração social, seria mais dinâmico, estaria fora das velhas estruturas coloniais de dominação capitalista, formando uma nova configuração de exploração mais ligada à população das cidades e fortalecendo setores como a pequena burguesia urbana, composta por pequenos empresários, intelectuais, artesãos, funcionários, empregados e militares profissionais⁵⁴.

Por sua vez, Edgard Carone, em sua análise da história do Brasil pós-1930, recorreu principalmente a fontes secundárias e considerou vários setores que comporiam o CPN. Quando o autor se refere às atividades

⁵² Sodré, N. W., *Formação histórica do Brasil (9a ed.)*, Civilização Brasileira, Rio de Janeiro, 1976. Dada a natureza da obra, Sodré não realiza uma pesquisa empírica. Os dados são de fontes secundárias, e seu estudo apresenta uma abordagem ensaística, publicada pela primeira vez em 1962, fruto de um curso dado pelo autor no Instituto Superior de Estudos Brasileiros (ISEB) em 1956.

⁵³ *Ibid.*, p. 325.

⁵⁴ *Ibid.*, p. 399.

O capital privado nacional na literatura brasileira sobre o desenvolvimento econômico no Brasil entre 1930 e 1964

ligadas ao campo, o faz a partir do produto agrícola de seus seguimentos, os produtores de café, ou “cafeicultores”, de cana-de-açúcar, ou “usineiros”, e de algodão. Por sua vez, o setor industrial, ao qual o autor associa a expressão “burguesia”, seria dividido em ramos de atuação, por exemplo, têxtil, maquinaria, cerâmica, siderurgia e energia elétrica, e vincula sua importância ao processo de transformação da economia e da sociedade brasileira. A indústria seria composta majoritariamente por pequenos empreendimentos, porém um grupo pequeno empresas de grande porte dominavam os segmentos mais importantes do setor⁵⁵.

Quanto à relevância ou protagonismo do CPN, Carone destaca a importância dos cafeicultores e o fato de que tais “oligarquias”, que, juntamente com a “burguesia”, compunham as “classes dominantes”. O autor, assim como Wilson Cano, afirma que, em geral, tais classes atuavam “regionalmente” e que teriam sido bem-sucedidas em manter seus “privilégios” junto ao Governo Federal até os anos 1960, e menciona as *Conferências Nacionais das Classes Produtoras*, que reuniram empresários para tratar das grandes questões nacionais nos anos 1940 e 1950, as entidades empresariais, como a Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP) e a Associação Comercial de São Paulo (ACSP), e também alguns personagens importantes, como o próprio Roberto Simonsen, Euvaldo Lodi, João Daudt d’Oliveira, Conde Francisco Matarazzo e Conde Alexandre Siciliano. E ao falar da “burguesia”, ou seja, os industriais, Carone menciona a atuação nos processos constituintes de 1933 e 1946, na imprensa, nos órgãos do poder Executivo e até a forma como se relacionavam com a democracia⁵⁶. Por fim, o autor chama a atenção para os obstáculos e

⁵⁵ Carone, 1985, op. cit.

⁵⁶ “A instrumentalização teórica, baseada em argumentos de pretensa racionalidade, misturados com amálgama difuso de valores morais e religiosos, complementam um outro campo de ação, o da prática de classe. Nesta campanha, os grupos dominantes se utilizam, indistintamente, da repressão governamental, da orquestração dos grandes jornais – O Estado de São Paulo, Correio da Manhã etc. -, e de órgãos políticos criados especialmente para a luta contra o comunismo, tais como Resistência Democrática dos Trabalhadores Livres (1961), Cruzada Brasileira Anticomunista (1953) etc. A frente comum da burguesia comprova que a classe teme por seu futuro, que a democracia que defende é simplesmente, um conceito que se confunde com a sua afirmação de classe. O que faz é manipular,

desafios tanto econômicos quanto políticos que esta “classe” enfrentou em sua ascensão econômica⁵⁷.

Em suma, esses breves comentários sobre dois nomes importantes da historiografia brasileira que trataram da questão do desenvolvimento econômico nos parecem suficientes para, de um lado, verificar que os autores compartilham algumas questões e procedimentos com os *economistas*, inclusive certa flutuação na forma de definir o que seria o CPN. Mas, de outro, tenderam a aprofundar mais tais questões e principalmente a pensá-las de forma articulada aqueles fatores que muitas vezes estavam espalhados pelas análises dos *economistas*. Desta forma, até em função da natureza de seus trabalhos, os *historiadores* avançam mais na *caracterização* do CPN. Mais, uma vez, não se trata de sugerir um processo evolutivo de aperfeiçoamento da abordagem em relação aos *economistas*, dado que os objetivos são diferentes e, portanto, o resultado também.

Desta forma, os *historiadores* nos indicam algumas sugestões importantes para o tratamento do *desenvolvimento econômico*. Podemos destacar, em primeiro lugar, uma maior preocupação com a *caracterização* do CPN enquanto um *fator* ou *ator* não só econômico, como também social e político e internamente diversificado e conflituoso e, assim tratar não só os industriais como também os agricultores, os banqueiros e os comerciantes. Em segundo lugar, de forma mais intensa do que nos *economistas*, os *historiadores* atribuem grande importância à relação do CPN com as instituições políticas, o aparato jurídico e o regime político⁵⁸. E em terceiro lugar, a consideração dos indivíduos que efetivamente atuam na dinâmica dos acontecimentos históricos, e a forma como se deu a presença deste *ator*, e não apenas como *empresário* ou *empreendedor*.

Assim, como sugere Edgar Carone, o estudo do desenvolvimento econômico implica na necessidade de analisar os momentos não apenas

na prática, a democracia representativa, que ela confunde com a sua própria imagem e interesse”, *ibid.*, p. 167.

⁵⁷ *Ibid.*

⁵⁸ Devemos considerar que o processo de industrialização e o período aqui considerado contemplam, no seu início, a vigência de instituições democráticas, ainda que marcadas por certa precariedade e grande instabilidade (1930-1937), o regime autoritário do Estado Novo (1937-1945) e o período democrático (1946-1946), que se encerra com o Golpe de 1964.

econômicos, mas também políticos e institucionais, como as constituições, e até as formas de organização dos agentes do CPN, como as entidades e as reuniões, além das figuras que concretamente representavam os coletivos de tais agentes, além de sua dimensão regional. Enfim, os desafios que se colocavam ao CPN não apenas como processo ou *setor* econômico, mas como um coletivo social, um *ator social e político*, que predominantemente se associa à uma *classe*. Ao menos parte desta problemática será parcialmente desenvolvida nos estudos do grupo que denominamos *sociólogos e cientistas políticos* e que comentaremos a seguir.

Os sociólogos e cientistas políticos

Em termos cronológicos, este grupo não se distingue dos anteriores, dado que os trabalhos se concentram entre o início dos anos 1960 e o início dos anos 1990. Há semelhanças também no que diz respeito às questões, pois, como vimos, os *historiadores* tornam mais completa a agenda de estudo sobre o CPN que já estava sinalizada entre os *economistas*. Portanto, entre os *sociólogos e cientistas políticos* podemos encontrar ensaios de autores que tiveram grande importância na formação da Sociologia e da Ciência Política no Brasil, como, por exemplo, Hélio Jaguaribe⁵⁹, Octávio Ianni⁶⁰,

⁵⁹ Hélio Jaguaribe, em uma reunião de diversos ensaios publicada no início dos anos 1960, usa “iniciativa privada” para se referir ao CPN como um todo, além de outros termos mais específicos, como “burguesia rural”, “burguesia latifundiária” e “setor mercantil da burguesia urbana” (Jaguaribe, H., *Desenvolvimento Econômico e Desenvolvimento Político*, Paz e Terra, Rio de Janeiro, 1962, p. 179). Para o autor, o CPN, suas especificidades e seus padrões de ação política estariam diluídos nos processos econômicos, sociais e políticos que o país viveu na história de seu desenvolvimento econômico, desde a Colônia até a República (1889).

⁶⁰ Octávio Ianni se volta para a questão da industrialização e para a “teoria do desenvolvimento”, as quais exigiriam a consideração das “... condições extra econômicas do funcionamento e das transformações das atividades produtivas”. O autor entende que o estudo do “desenvolvimento do capitalismo industrial no Brasil” passa pela análise, entre outras questões, da “formação da sociedade de classes”, nas quais estaria a “burguesia industrial”. Neste trabalho, Ianni também discute a figura do “empreendedor” schumpeteriano e remete esta questão à da “mentalidade do gerente no Brasil”, sugerindo que o estudo da “ideologia burguesa” passa

Florestan Fernandes⁶¹ e Gabriel Cohn⁶². As proposições e questões colocadas por esses autores, assim como aquelas dos *economistas* e *historiadores*,

pela consideração da “burguesia” “agrária”, “industrial” e “comercial”, dos “gerentes”, dos “acionistas” e das empresas estrangeiras, chamadas de “capitalismo internacional” (Ianni, O., *Industrialização e desenvolvimento social no Brasil, Civilização Brasileira*, Rio de Janeiro, 1963, p. 67 e ss.).

⁶¹ Florestan Fernandes, em sua clássica análise da “revolução burguesa no Brasil”, trata, entre outras questões, da relação entre dominação burguesa e transformação capitalista, no capitalismo dependente, subdesenvolvido e na fase mais avançada da industrialização neste país (Fernandes, F., *A revolução burguesa no Brasil*, Guanabara, Rio de Janeiro, 1984).

⁶² No final dos anos 1960, Gabriel Cohn propõe uma forma de abordagem da industrialização bastante representativa do “sentido mais amplo” que marca a abordagem dos *historiadores* e dos *sociólogos e cientistas políticos*: “como o núcleo de toda aquela constelação de mudanças sociais, econômicas, políticas e culturais que caracterizam a constituição da ordem social capitalista na sua expansão contemporânea no Brasil”. O CPN seria composto da seguinte forma: os “empresários e financistas ligados ao setor agrário”, os “proprietários industriais em germe” e os “agentes do grande comércio” de importação e exportação. O autor menciona também os conflitos entre pequenas e grandes empresas, em termos de número de empregados. Cohn cita apenas uma entidade de representação dos industriais e faz referência à Conferência das Classes Produtoras de 1945, mas destaca o caráter parcial e limitado das reivindicações dos industriais, geralmente marcadas pelo protecionismo e não se caracterizando por serem de “toda uma classe”, não desembocando na “emergência de uma classe empresarial coesa no Brasil”, nem em uma “burguesia industrial coesa” (aspas de Cohn), dada a sua “relativa fraqueza política”. A composição social e a origem étnica dos empresários também foi levada em conta (Cohn, G., “Problemas da industrialização no Século XX”, em C. G. Mota (Ed.), *Brasil em perspectiva (10a ed.)*, Difel, Rio de Janeiro/São Paulo, 1978). Para o autor, no processo de industrialização no Brasil, a “burguesia nacional” (aspas de Cohn) ocupava, na melhor das hipóteses, uma posição secundária frente ao “grande capital externo” (ibid, p. 314). Como veremos, tais questões vão permear os primeiros estudos empíricos sobre os empresários no Brasil. Sobre a questão do empresariado brasileiro enquanto ator político, ver Mancuso, W. P., “O empresariado como ator político no Brasil: balanço da literatura e agenda de pesquisa”, *Revista de Sociologia E Política*, 2007.

O capital privado nacional na literatura brasileira sobre o desenvolvimento econômico no Brasil entre 1930 e 1964

repercutem nos trabalhos pioneiros e posteriores da sociologia empírica dos empresários no Brasil.

E as diferenças entre os *sociólogos e cientistas políticos* e os outros dois grupos se dão não só na forma como a questão geral do CPN é colocada, mas também no que tange à *pesquisa empírica* que sustenta a análise sobre este ator no processo de desenvolvimento econômico. Portanto, diz respeito ao tipo de base empírica da *caracterização* da variável *capital privado nacional*⁶³.

O primeiro trabalho da perspectiva que aqui estamos chamando de sociológica é o de Fernando Henrique Cardoso, que, a partir de pesquisa empírica junto aos dirigentes de grandes empresas industriais, realizada no início dos anos 1960, se refere aos “empreendedores” ou “empresários industriais” ou “burguesia industrial”, para analisar a “participação dos empreendedores industriais no desenvolvimento econômico do Brasil” e estudar o empresariado a partir das consequências das transformações na sociedade capitalista sobre as “funções empresariais”. O autor indica que considerar os industriais como “classe social” significa levar em conta as condições sociais de sua formação, a forma como tomam consciência dos problemas do desenvolvimento econômico, ou seja, a sua “mentalidade” e as suas perspectivas políticas. Cardoso divide os empresários em duas categorias analíticas de tipo ideal: “capitães de indústria” e “homens de negócio”. O autor conclui que o empresariado brasileiro na década de 1960 era majoritariamente composto por pelo primeiro tipo, dado que ainda era pouco profissionalizado⁶⁴.

⁶³ O uso de pesquisa empírica não é uma exclusividade deste grupo e nem são os primeiros a realizar este tipo de pesquisa junto a empresas, como vimos acima e como mostra, por exemplo, uma coletânea de trabalhos baseados na aplicação de questionários e levantamentos feitos em 1960 pela Escola de Administração de Empresas de São Paulo, vinculada à Fundação Getúlio Vargas, a respeito da história e das características das empresas e da “atitude” e da “opinião” dos “empresários” frente à ação do Estado e ao “desenvolvimento econômico” (Richers, R. et al., Impacto da ação do governo sobre as empresas brasileiras, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 1963).

⁶⁴ Cardoso, 1964, op. cit.

Para os nossos objetivos, interessa destacar que Cardoso entende que tais “capitães da indústria” estariam na gênese da industrialização brasileira e que não estariam comprometidos com uma agenda de interesses nacionais. E isso teria tido outras implicações: “A situação peculiar da burguesia industrial na sociedade de massas em formação e a situação em que se encontra no processo de industrialização, fazem-na temerosa e incapaz de romper os vínculos com a situação de interesses tradicionalmente constituídos, isto é, com os grupos estrangeiros, com os grandes proprietários e com os comerciantes e banqueiros, a eles ligados. Não assumindo as responsabilidades políticas de classe economicamente dominante, a burguesia industrial torna-se em parte instrumento da dominação política dos grupos tradicionais”. Segundo Cardoso, esses “capitães de indústria” também se tornaram políticos, além de líderes de sindicatos e federações patronais, que representavam e organizavam as reivindicações da classe dos industriais brasileiros na década de 1960. Somente com o tempo essa categoria poderia passar a ser composta por “homens de negócio”⁶⁵.

Em 1968, Luciano Martins apresentou um estudo sobre a “burguesia nacional” e a “formação histórica e (d) o comportamento social do empresário industrial brasileiro”, o que, segundo o autor, implicou “uma série de questões metodológicas que acabaram por obrigar o autor a uma reapreciação de todo o processo brasileiro de desenvolvimento”. A questão de fundo seria a “reidentificação e redefinição dos papéis (...) dos atores sociais do processo de desenvolvimento”. Martins tomou como objeto da análise os “grandes industriais”, aos quais aplicou questionários sobre diversos assuntos, que remetiam desde a questão da gestão até

⁶⁵ Ibid., p. 191. Em trabalho posterior, Fernando Henrique Cardoso e Enzo Faletto reforçam a proposição geral acerca da “natureza social e política” do desenvolvimento na América Latina, e ressaltam: “Por certo, ninguém discordava da tese. O problema consistia exatamente em mostrar de forma mais direta e específica como se dá esta relação e que implicações derivam da forma de combinação que se estabelece entre economia, sociedade e política em momentos históricos e situações estruturais distintos” (Cardoso, F. H.; Faletto, E., *Dependência e desenvolvimento na América Latina: ensaio de interpretação sociológica*, Zahar, Rio de Janeiro, 1970, p. 13).

O capital privado nacional na literatura brasileira sobre o desenvolvimento econômico no Brasil entre 1930 e 1964

as relações com o Governo e com outros setores do CPN. A conclusão é de que o modelo desenvolvimentista se esgotou, e sem realizar as expectativas que gerou e o comportamento dos setores empresariais está entre as expectativas não confirmadas por este modelo⁶⁶.

Luiz Carlos Bresser-Pereira é um exemplo de autor que poderia ser colocado em mais de um dos grupos que aqui definimos para analisar a literatura sobre desenvolvimento econômico no Brasil, dada a sua inserção no debate sobre a economia brasileira e a recuperação dos fatos históricos que faz em seus trabalhos. No final dos anos 1960, Bresser-Pereira faz “... uma análise histórica do desenvolvimento econômico e político do país a partir de 1930” e sugere que a renovação que o CPN passou nas décadas de 1930 a 1960 implicou no surgimento dos “empresários industriais capitalistas” ou a “burguesia industrial nacional”. O autor também se refere ao CPN ligado à produção agrícola, à “oligarquia agrário-comercial”, aos “grandes fazendeiros” e aos “cafeicultores”, além dos “comerciantes” e “banqueiros”. Em síntese, Bresser-Pereira se refere a este conjunto como o “grupo dominante no país” e “empresários brasileiros”⁶⁷. Além de chamar a atenção para a importância da questão étnica e familiar, Bresser-Pereira associa a industrialização à constituição de “... um grupo de pessoas com espírito empresarial, com capacidade de inovação, com possibilidades de comandar o processo de investimento e com disposição para arriscar”⁶⁸.

Em meados dos anos 1970, Bresser Pereira volta ao tema dos “empresários industriais e administradores” e o faz a partir de uma pesquisa que consistiu em fazer um “... levantamento factual sobre a mobilidade social e profissional dos administradores de cúpula das empresas paulistas”. Para tanto, também utilizando questionários, foi realizada uma verificação das origens étnicas (nacionalidade de pais e

⁶⁶ Martins, L., *Industrialização, burguesia nacional e desenvolvimento*, Saga, Rio de Janeiro, 1968. Segundo Martins, após 1964 os “setores industrializantes” se acomodaram ao perfil excludente, autocrático e dependente da orientação que o modelo de desenvolvimento passou a seguir (Ibid, p. 26).

⁶⁷ Bresser-Pereira, L. C., *Desenvolvimento e crise no Brasil: história, economia e política de Getúlio Vargas a Lula (5a ed.)*, Editora 34, São Paulo, 2003, pp. 82 e 83.

⁶⁸ Ibid, p. 62.

avós) e sociais (a “classe social” da família). Segundo o autor, no Brasil, os “empresários schumpeterianos” e “administradores profissionais” só surgiram a partir dos anos 1930. Mas, após 1930, diante dos limites do Estado e da falta de interesse do capital estrangeiro na industrialização, teria cabido aos “empresários industriais” o impulso inicial da “revolução industrial brasileira” até o final dos anos 1940⁶⁹.

Para Bresser-Pereira, a maior parte dos industriais era oriunda de classes médias e de imigrantes radicados no Brasil, além de serem uma mera continuação da oligarquia agrário-comercial que dominava o país até 1930. Mas, embora compusessem uma mesma “elite econômica”, se trataria de “... dois grupos étnica e socialmente separados”, com interesses econômicos que, no início, eram conflitantes⁷⁰.

Eli Diniz, no final dos anos 1970, considera a “burguesia como objeto de estudo” com o objetivo de verificar a correspondência entre os seus interesses e as mudanças que marcaram o desenvolvimento industrial no Brasil, e estudar a visão dos industriais em relação à industrialização. O objeto de sua análise são algumas entidades de representação empresarial

⁶⁹ Bresser-Pereira, L. C., *Empresários e administradores no Brasil*, Brasiliense, ed. São Paulo, 1974.

⁷⁰ Ibid, p. 186. Luiz Carlos Bresser Pereira é também um bom exemplo de abordagem que se altera ao longo da obra do autor e de articulação entre as dimensões econômica, política e social na análise do CPN no processo de desenvolvimento econômico. Em artigo em coautoria com Eli Diniz (Bresser-Pereira, L. C., & Diniz, E., “Empresariado industrial, democracia e poder político”, em *Novos Estudos - CEBRAP*, (84), 2009), cujo trabalho comentaremos a seguir, os autores usam as noções de “empresários industriais”, “classe empresarial”, “elites empresariais” e “classe capitalista brasileira” para se referir ao CPN e o caracterizam a partir do seu posicionamento na “coalizão política” ou no complexo arranjo de forças sociais e políticas relacionados ao processo desenvolvimento econômico e à industrialização no Brasil. E em trabalho mais recente, Bresser-Pereira, ao se referir ao período aqui considerado, também fala na “coalizão de classe”, da qual a “burguesia industrial”, juntamente com a “burocracia pública moderna” e os “trabalhadores”, fez parte. O autor menciona também a luta entre os “empresários industriais nacionalistas” e a “burguesia mercantil exportadora” como uma das marcas importantes do processo de industrialização no Brasil e o debate sobre a existência de uma “burguesia nacional” no Brasil (Bresser-Pereira, 2015, op. cit.).

e agências estatais ligadas às políticas econômicas. Podemos destacar que, a preocupação é, entre outras, defender a importância do protagonismo dos industriais no processo de industrialização e contrapor-se à tese da debilidade política deste grupo, o que não poderia ser considerado a priori, mas conhecido apenas “ao nível e uma análise empírica e mesmo conjuntural”. Daí, a sua crítica à Fernando Henrique Cardoso e Luciano Martins: “Embora preocupados em captar a especificidade do comportamento político da burguesia nos países periféricos, certos estudos continuaram a avaliá-lo tomando por base o tipo ideal da burguesia nos países de desenvolvimento clássico”⁷¹.

Em suma, considerando as proposições dos *sociólogos e cientistas políticos*, em primeiro lugar, observamos que, apesar da clara articulação com as análises dos *economistas*⁷² e dos *historiadores*, e de se darem predominantemente no mesmo momento histórico, ou seja, os anos 1960, é clara a diferença na importância e na forma de realização da pesquisa empírica sobre os empresários, enquanto abordagem da questão do CPN no processo de desenvolvimento econômico no Brasil. Os trabalhos dos *sociólogos e cientistas políticos* baseiam-se em pesquisas empíricas que contemplam desde elementos relacionados à economia até a questão da força política, a forma de pensar a economia e o Estado e as suas origens sociais e étnicas daqueles que efetivamente compõem o CPN, os *empresários*. Em segundo lugar, para este grupo a questão do protagonismo, não apenas econômico, como também social e político, não só é parte fundamental da construção da análise sobre o desenvolvimento econômico, como também assume uma natureza empírica particular.

⁷¹ Diniz, E., *Empresário, Estado e capitalismo no Brasil: 1930/1945*, Paz e Terra, Rio de Janeiro, 1978. O estudos de Renato Boschi (Boschi, R. R., *Elites industriais e democracia*, Graal, Rio de Janeiro, 1979) e de Maria Antonieta Leopoldi (Leopoldi, M. A. P., *Política e interesses: as associações industriais, a política econômica e o Estado na industrialização brasileira*, Paz e Terra, São Paulo, 2000) vão na mesma direção.

⁷² Por exemplo, como Celso Furtado, Maria Conceição Tavares e Octávio Ianni, os autores Fernando Henrique Cardoso, Luciano Martins e Luiz Carlos Bresser Pereira dialogam criticamente com a ideia schumpeteriana de *empreendedor*.

Em terceiro lugar, o protagonismo do CPN é pensado menos em termos de setor econômico e mais enquanto características de uma dada classe ou *elite*, seu processo de formação e reprodução, o qual, embora se constituísse a partir das empresas, ultrapassava este âmbito, e transbordava sua presença, em especial na política.

Luciano Martins (1968), além de reforçar a importância de estudar a *elite econômica*, ou seja, os dirigentes de grandes empresas, reforça a importância de se considerar as particularidades que o CPN enfrentava em função das condições em que se deu o desenvolvimento econômico e a industrialização em países como o Brasil, o que fortemente impactou na sua constituição não só enquanto agente e fator econômico, mas também enquanto personagem político, o que, segundo o autor implicou no fato de que a “burguesia brasileira” foi mais um dos grupos de pressão na sociedade do que o centro dinâmico das decisões nacionais. Esta conclusão, compartilhada por Fernando Henrique Cardoso, marcou profundamente todos os estudos posteriores sobre o CPN⁷³. Esta avaliação sobre a força política dos empresários brasileiros foi contestada pela geração seguinte de estudiosos do empresariado no Brasil, sobre tudo Eli Diniz, Renato Boschi e Maria Antonieta Leopoldi, acima mencionados.

Como vimos acima, os *economistas* e os *historiadores* colocam a questão da dominação e destacam a importância das relações da burguesia industrial, o setor mais dinâmico da industrialização, com outros setores do que chama de “classes dominantes”, até mesmo os pequenos empresários, intelectuais, artesãos, funcionários, empregados e militares profissionais, além do capital estrangeiro e do Estado. Mas não a analisa em suas formas concretas, tarefa que foi ao menos parcialmente realizada pelos *sociólogos* e *cientistas políticos*.

⁷³ Em sua análise do papel do Estado no desenvolvimento econômico no Brasil, Sonia Draibe defende que o empresariado era frágil, financeira e politicamente, tendendo a assumir muito pouco do setor de bens duráveis e isto impedia que o Estado expressasse suas demandas, enquanto um conjunto de interesses exclusivos de classe (Draibe, S., *Rumos e Metamorfoses - Estado e industrialização no Brasil (1930-1960)*, Paz e Terra, Rio de Janeiro, 1985). Para saber mais sobre este debate, ver Mancuso, 2007, op. cit.

A agenda de pesquisa sobre o *capital privado nacional*

As semelhanças e diferenças entre as abordagens ou *perspectivas* acerca do CPN no processo de desenvolvimento econômico no Brasil – algumas não só distantes no tempo, como de natureza distintas –, mostram, de um lado, a pertinência da questão do CPN, de suas características e de seu *protagonismo* e, de outro, a relevância das implicações disso sobre a forma como ele vem sendo analisado, seja enquanto objeto acadêmico, seja enquanto questão política.

Constatamos então que, se os *economistas* fizeram o trabalho fundamental de caracterizar o CPN enquanto fator ou agente econômico, coube aos *historiadores e sociólogos e cientistas políticos* complementarem esta abordagem que, embora não fossem desconhecidas dos *economistas*, nestes não encontramos um tratamento teórico e empírico das outras dimensões do CPN para além do econômico. Portanto, no que tange à construção de uma agenda de pesquisa podemos desde já evitar qualquer tipo de contraposição entre tais abordagens, mas, ao contrário, devemos articulá-las de forma a construir um conjunto de sugestões que contribuam para uma abordagem eficaz na capacidade de compreender o desenvolvimento econômico, dando especial destaque àquilo que diz respeito ao *capital privado nacional*.

Isso remete a outras questões, como, por exemplo, a necessidade de tratar do conceito de *desenvolvimento econômico* presente de forma mais ou menos explícita nos trabalhos, verificando se, por exemplo, assim como acontece com a *caracterização* do CPN, ocorre a oscilação ou *flutuação* nas formas de abordagem deste processo. O mesmo valeria para a expressão ou conceito de *desenvolvimentismo*.

Verifica-se também a necessidade do estudo do processo de composição, das características e da ação tanto da *elite empresarial* quanto da *elite econômica*⁷⁴. Isso faz parte de uma questão mais ampla,

⁷⁴ As noções de *elite empresarial* e *elite econômica* referem-se, respectivamente, aos dirigentes de entidades de representação política do empresariado e aos dirigentes das grandes empresas. Sobre os fundamentos e a pertinência destas noções, ver Costa, P. R. N., “Elite empresarial e elite econômica: o estudo dos empresários”, em *Revista de Sociologia E Política*, 22, 47–57, 2014.

que é a da definição com precisão do *objeto* ao qual se recorre para falar do CPN. Ou seja, nem sempre o protagonismo do CPN é verificado e descrito em seus detalhes e particularidades, não só em relação às suas agendas de interesses, como também nos padrões de ação política e instâncias decisórias, por sua vez sujeitas às alterações no regime político. Isso tem forte implicação na compreensão das condições objetivas da influência desses interesses no processo decisório das políticas econômicas relacionadas ao desenvolvimento econômico.

Outro aspecto interessante é que, mesmo considerando a relevância da questão da origem dos industriais e a centralidade do tema da industrialização e desta no desenvolvimento econômico no Brasil, as análises dos *sociólogos e cientistas políticos* tenderam a se restringir à indústria e aos industriais, o que ocorre da mesma forma com os *economistas* e em menor intensidade com os *historiadores*. Enfim, fatores como a diversidade de atividades que caracterizam o próprio capitalismo, além de aspectos históricos específicos, exigem a análise do CPN em toda a sua diversidade, articulações e conflitos, inclusive regionais e internacionais.

Daí decorre também a importância da análise dos conflitos e da articulação entre as grandes corporações, as quais mais facilmente são associadas ao desenvolvimento econômico e à industrialização, e as pequenas e médias empresas, as quais também se colocam como uma questão importante para as políticas econômicas e até a distribuição da propriedade e da riqueza que algumas abordagens associam diretamente ao desenvolvimento econômico.

Podemos observar que há ainda uma lacuna no que diz respeito à análise da ação concreta deste grupo no processo de industrialização, daí a importância dos trabalhos de Eli Diniz, Renato Boschi e Maria Antonieta Leopoldi. Ainda faltam estudos sobre as formas de ação concretas, seja no âmbito interno às empresas, seja no âmbito social e político, de forma metodologicamente bem delimitada e fundamentada, e sem se pautar por proposições relacionadas ao que o CPN *deveria ser*, ou suas *tarefas e missões*.

Além disso, ainda há poucas referências às implicações decorrentes da alteração na natureza democrática do regime político e

as implicações disso sobre o processo de desenvolvimento econômico, em particular do contexto democrático, que marcou não só parte como o momento do ápice da industrialização no Brasil. E podemos destacar a forma como as questões da *classe* e das *elites* perpassam todos os grupos acima mencionados, cabendo aos *sociólogos e cientistas políticos* dar mais atenção à dimensão empírica destas questões, mas nem sempre de forma precisa teórica e metodologicamente⁷⁵.

Constatamos também que a caracterização do CPN tendeu a se dar em torno das seguintes posições: 1- uma descrição *fria*, ou seja, estritamente enquanto *fenômeno econômico*, predominante entre os *economistas*; 2- a sua consideração enquanto *ator* ou *protagonista tanto econômico quanto político*, seja enquanto setor, entidade de representação ou indivíduos nominados, predominante entre os *historiadores e sociólogos e cientistas políticos*; 3- e uma a proposição de natureza *normativa*, isto é, o vínculo a um *projeto político*, ou seja, relacionada a uma dada *tarefa* ou *papel* que o CPN *deveria* ter assumido no desenvolvimento econômico no Brasil, que de certa forma, está difusa entre as três perspectivas aqui analisadas. Obviamente não se pode descartar a possibilidade da sobreposição e articulação entre estas posições, mas é fundamental o cuidado em ter claras as diferenças entre elas, seja no que implica na forma de caracterizar o CPN, seja na natureza das conclusões que cada posição implica.

E a natureza atual e complexa desta questão reforça a importância da forma como não só a literatura, mas, sobretudo outros âmbitos de análise sobre o *desenvolvimento econômico*, em especial o jornalismo, as autoridades econômicas e os agentes políticos, tratam desta questão. Um breve e metodologicamente simples levantamento da forma como o *desenvolvimento econômico* aparece na mídia, em geral ou especializada em economia, empresas, mercado e política, permitiria verificar as tendências da forma como a questão do *capital*

⁷⁵ Sobre a questão da classe da elite no estudo dos empresários no Brasil, ver Costa, P. R. N., *Classe social e elite nos estudos sobre empresariado no Brasil*, Águas de Lindóia, 2013.

privado nacional se apresenta no Brasil dos dias de hoje. Isso reforça a tese de que a importância do tema não corresponde à sua presença no debate atual, o que remete à necessidade de dar mais ênfase a este tema, e ao cuidado que mereceria enquanto problema sociológico, social e político.

A literatura nos ensina a necessidade dos estudos sobre desenvolvimento econômico e industrialização não só evitar a imprecisão ou *flutuação* teórica e metodológica e a precariedade dos argumentos quando na análise do *capital privado nacional*, enquanto agente ou *personagem* fundamental do próprio desenvolvimento econômico, seja qual for a abordagem ou perspectiva. Convém ressaltar que tal *flutuação* não é em si nociva ou prejudicial, pois remete às particularidades e aos objetivos de cada obra e pode sugerir a necessidade de não reduzir o tratamento do CPN a apenas uma de suas dimensões.

Outro aspecto importante sugerido por este exercício de revisão da literatura é a preocupação com a verificação das particularidades do contexto no qual está inserido o CPN, e a delimitação do alcance das proposições, sejam de natureza *descritiva* ou mais propriamente *histórica*, sejam de natureza *política* ou *normativa*, e principalmente quando de natureza *teórica*. Mais uma vez, não pretendemos contrapor tais abordagens ou colocá-las como excludentes, muito menos buscar a neutralidade axiológica, mas apenas defender a importância desta preocupação com a precisão.

Em suma, entre as vantagens desta busca de maior precisão na análise desta variável está o ganho na análise das demais variáveis tão ou mais importantes quando se trata de *desenvolvimento econômico*, ou seja, das relações entre o CPN e o Estado, o capital estrangeiro, os trabalhadores, as instituições políticas e as ideologias. Daí a importância da consideração destas relações e de outras questões, tais como: a ação política do capital privado nacional; sua agenda de demandas e interesses; seus padrões de ação política (através de entidades, por contatos diretos, nos meios de comunicação etc., e voltados para o Congresso Nacional, ou a Presidência da República, ou uma agência estatal etc.); os indivíduos que incorporam

as atividades capitalistas, a *elite econômica*, a *elite empresarial* e ou uma prosopografia deste grupo; ou a relação entre o CPN e a *elite estatal*⁷⁶.

Por fim, tal procedimento ganharia outros e mais interessantes desdobramentos quando realizado em perspectiva diacrônica e/ou comparada com outros países, seja com aqueles de história semelhante de desenvolvimento econômico, seja com os chamados países capitalistas avançados, o que, por sua vez, exige muito cuidado no uso de *modelos*, não só de desenvolvimento econômico e industrialização como também de *empresário*, *empresariado*, *capitalista*, *classe dominante*, *burguesia* etc., ou seja, do *capital privado nacional*.

Considerações finais

Ao contrário do que propor que o CPN é uma não agenda nas análises sobre o processo de desenvolvimento econômico e industrialização ou criticar os autores por não fazerem algo que em princípio não pretendiam fazer, nosso objetivo foi enfatizar a importância desta questão. Desta forma, procuramos contribuir para retomar e reforçar uma agenda de pesquisa que foi importante no modo como, em especial os *historiadores* e os *sociólogos e cientistas políticos*, se colocaram, ou seja, para uma *Sociologia Política* do tema do desenvolvimento econômico, ao articular variáveis de natureza socioeconômica àquelas de natureza político-institucional, o que implica também em defender a retomada crítica de um procedimento que marcou os anos 1960 e 1970 da análise sociológica sobre a economia. A isso podemos acrescentar a dimensão

⁷⁶ Por *elite estatal*, estamos entendendo o complexo conjunto dos agentes que, no âmbito do Estado, tomam as principais decisões relacionadas às políticas econômicas e ao desenvolvimento econômico. Sobre estas questões ver, Costa, P. R. N., “Elite empresarial e elite econômica: o estudo dos empresários”, em *Revista de Sociologia e Política*, 22, 2014, pp. 47–57.; Perissinotto, R., Costa, P. R. N., Nunes, W., & Ilha, A., “Elites estatais e industrialização: ensaio de comparação entre Brasil, Argentina e México (1920-1970)”, em *Revista de Economia Política*, 34 (3), 503–519, 2014 e Perissinotto, R., “O conceito de estado desenvolvimentista e sua utilidade para os casos brasileiro e argentino”, *Revista de Sociologia E Política*, 22 (52), 2014, pp. 59–75.

política da questão do CPN, que vem desde os anos 1940, com o debate sobre a *burguesia nacional*, até o processo de formulação das políticas econômicas nos dias de hoje.

Nosso objetivo foi menos levantar algo novo, pois verificamos como os temas e até os procedimentos analíticos são transversais ao processo histórico, e mais valorizar o estudo dessa difusa, mas profunda e rica, contribuição da literatura aqui contemplada. E apesar de nossa ênfase na importância das características da pesquisa empírica, não se trata de defender a empiria em si como saída ou solução para as dificuldades relacionadas ao estudo do CPN ou do desenvolvimento econômico, dado que sem as reflexões teóricas dos autores aqui comentados, muito pouco se teria avançado. Ou seja, em nenhum momento se pode prescindir da *imaginação sociológica* que os textos de natureza ensaística oferecem e que não podem faltar de qualquer que seja o estudo empírico.

Referências bibliográficas

Baer, W., *A industrialização e o desenvolvimento econômico no Brasil*, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 1965.

Baer, W., *A Economia brasileira*, Nobel, São Paulo, 1996.

Bielschowsky, R., *Pensamento econômico brasileiro*, Ipea/Inpes, Rio de Janeiro, 1988.

Bielschowsky, R., “Ideologia e desenvolvimento: Brasil, 1930-1964”, em M. R. Loureiro (Ed.), *50 anos de ciência econômica no Brasil (1946-1996)*, Vozes, Petrópolis, 1997.

Boschi, R. R., *Elites industriais e democracia*, Graal, Rio de Janeiro, 1979.

Bresser-Pereira, L. C., *Empresários e administradores no Brasil*, Brasiliense, ed. São Paulo, 1974.

Bresser-Pereira, L. C., “Interpretações sobre o Brasil”, em M. R. Loureiro (Ed.), *50 anos de ciência econômica no Brasil: pensamentos, instituições, depoimentos*, Vozes, Petrópolis, 1997.

O capital privado nacional na literatura brasileira sobre o desenvolvimento econômico no Brasil entre 1930 e 1964

Bresser-Pereira, L. C., *Desenvolvimento e crise no Brasil: história, economia e política de Getúlio Vargas a Lula* (5ª ed.), Editora 34, São Paulo, 2003.

Bresser-Pereira, L. C., *A construção política do Brasil*, São Paulo: 34, 2015.

Bresser-Pereira, L. C., & Diniz, E., “Empresariado industrial, democracia e poder político”, em *Novos Estudos - CEBRAP*, (84), 2009. <http://doi.org/10.1590/S0101-33002009000200006>

Brum, A. J., *O Desenvolvimento Econômico Brasileiro*, Unijuí, Ijuí, 1982.

Campos, R. O., *Ensaio de História Econômica e Sociológica* (3ª ed.), APEC, Rio de Janeiro, 1963.

Cano, W., *Desequilíbrios regionais e concentração industrial no Brasil: 1930-1970*, Global, São Paulo, 1985.

Cano, W., “Estado e industrialização no Brasil” em *Revista de Economia Política*, 8(4), 1988.

Cardoso, F. H., *Empresário industrial e desenvolvimento econômico no Brasil*, Difel, São Paulo, 1964.

Cardoso, F. H.; Faletto, E., *Dependência e desenvolvimento na América Latina: ensaio de interpretação sociológica*, Zahar, Rio de Janeiro, 1970.

Carone, E., *A república liberal*, Difel, Rio de Janeiro, 1985.

Cohn, G., “Problemas da industrialização no Século XX”, em C. G. Mota (Ed.), *Brasil em perspectiva* (10ª ed.), Difel, Rio de Janeiro/São Paulo, 1978.

Costa, P. R. N., *Classe social e elite nos estudos sobre empresariado no Brasil*, Águas de Lindóia, 2013. Retrieved from http://portal.anpocs.org/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=667%3Aana-is-do-encontro-sps-mrs-e-gts-&catid=1135%3A37o-encontro-anual-da-anpocs&Itemid=459

Costa, P. R. N., “Elite empresarial e elite econômica: o estudo dos empresários”, em *Revista de Sociologia E Política*, 22, 47–57, 2014, <http://doi.org/10.1590/1678-987314225204>

Diniz, E., *Empresário, Estado e capitalismo no Brasil: 1930/1945*, Paz e Terra, Rio de Janeiro, 1978.

Draibe, S., *Rumos e Metamorfoses - Estado e industrialização no Brasil (1930-1960)*, Paz e Terra, Rio de Janeiro, 1985.

Fernandes, F., *A revolução burguesa no Brasil*, Guanabara, Rio de Janeiro, 1984.

Furtado, C., *Teoria e Política do Desenvolvimento Econômico*, Abril Cultural, São Paulo, 1967.

Furtado, C., *A economia latino-americana*, Companhia Editora Nacional, São Paulo, 1976.

Furtado, C., *Formação Econômica do Brasil* (25ª ed.), Nacional, São Paulo, 1995.

Gudin, E., *Inflação, Importação e Exportação, Café e Crédito, Desenvolvimento e Industrialização* (2ª, Edição), Livraria Agir Editora, Rio de Janeiro, 1959.

Gudin, E., *Análise de problemas brasileiros*, Agir, Rio de Janeiro, 1965.

Ianni, O., *Industrialização e desenvolvimento social no Brasil*, Civilização Brasileira, Rio de Janeiro, 1963.

Jaguaribe, H., *Desenvolvimento Econômico e Desenvolvimento Político*, Paz e Terra, Rio de Janeiro, 1962.

Leopoldi, M. A. P., *Política e interesses: as associações industriais, a política econômica e o Estado na industrialização brasileira*, Paz e Terra, São Paulo, 2000.

Lessa, C., *Quinze anos de política econômica*, Brasiliense, São Paulo, 1975.

O capital privado nacional na literatura brasileira sobre o desenvolvimento econômico no Brasil entre 1930 e 1964

Mancuso, W. P., “O empresariado como ator político no Brasil: balanço da literatura e agenda de pesquisa”, *Revista de Sociologia E Política*, 2007, <http://doi.org/10.1590/S0104-44782007000100009>.

Mantega, G., *A Economia Política Brasileira*, Vozes, Petrópolis, 1984.

Martins, L., *Industrialização, burguesia nacional e desenvolvimento*, Saga, Rio de Janeiro, 1968.

Mello, J. M. C. de, *O capitalismo tardio: contribuição à revisão crítica da formação e do desenvolvimento da economia brasileira* (4^a ed.), Brasiliense, São Paulo, 1986.

Netto, D., *Alguns Problemas do Planejamento para o Desenvolvimento Econômico*, FCEA-USP, São Paulo, 1962.

Orestein, L. & Sochaczewski, A. C., “Democracia com desenvolvimento: 1956-1961”, em M. de Abreu (Ed.), *A ordem do progresso*, Campus, Rio de Janeiro, 1989.

Perissinotto, R., “O conceito de estado desenvolvimentista e sua utilidade para os casos brasileiro e argentino”, *Revista de Sociologia E Política*, 22 (52), 2014, pp. 59–75. <http://doi.org/10.1590/1678-987314225205>

Perissinotto, R., Costa, P. R. N., Nunes, W., & Ilha, A., “Elites estatais e industrialização: ensaio de comparação entre Brasil, Argentina e México (1920-1970)”, em *Revista de Economia Política*, 34 (3), 503–519, 2014. <http://doi.org/10.1590/S0101-31572014000300009>

Prado Jr., C., *História econômica do Brasil*, Brasiliense, São Paulo, 1978.

Prebisch, R., “O desenvolvimento econômico da América Latina e seus principais problemas”, em *Revista Brasileira de Economia*, 3 (3), 1949. Retrieved from <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rbe/article/view/2443/1767>

Prebisch, R., *Dinâmica do desenvolvimento latino-americano* (2^a ed.), Fundo de Cultura, Rio de Janeiro/São Paulo, 1968.

Rangel, I., *Introdução ao Estudo do Desenvolvimento Econômico Brasileiro*, Livraria Progresso, Salvador, 1957.

Rangel, I., *Elementos de Economia do Projeto*, Livraria Progresso, Salvador, 1958.

Richers, R. et al., *Impacto da ação do governo sobre as empresas brasileiras*, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 1963.

Serra, J., “Ciclos e Mudanças Estruturais na Economia Brasileira do Pós-Guerra”, en R. Lessa, Carlos; Belluzo, Luiz Gonzaga de Mello; Coutinho (Ed.), *Desenvolvimento capitalista no Brasil: ensaios sobre a crise*, Brasiliense, São Paulo, 1982.

Silva, S., *Expansão cafeeira e origens da indústria no Brasil*, Alfa-Omega, São Paulo, 1976.

Simonsen, M. H., *Brasil 2001*, APEC, Rio de Janeiro, 1969.

Simonsen, R., *A Evolução Industrial do Brasil*, Federação das Indústrias do Estado de São Paulo, São Paulo, 1939.

Sodré, N. W., *Formação histórica do Brasil* (9ª ed.), Civilização Brasileira, Rio de Janeiro, 1976.

Tavares, M. da C., *Da substituição de importações ao capitalismo financeiro: ensaio sobre a economia brasileira*, Zahar, Rio de Janeiro, 1972.

**Ministros de Economía, burocracia y política económica en el
desarrollismo brasileño (1930-1964)¹**

Renato Perissinotto
(PPGCP-UFPR-CNPq)

Eric G. Dantas
(PPGCP-UFPR)

Adriano Codato
(PPGCP-UFPR)

Thais M. Filipi
(UFPR)

Resumen

El objetivo de este artículo es explicar la existencia, entre los años 1930 y 1964, de un padrón de política económica desarrollista en Brasil, a pesar de la fuerte inestabilidad política que caracterizó el período. El hilo conductor del análisis es institucionalista. Intentamos encontrar el *locus* institucional donde se producía la estabilidad de la política económica. Primeramente, revelamos que este no era el Ministerio de la Economía. A continuación, mostramos que los agentes de la burocracia económica son los responsables por mantener el padrón de política económica durante aquellos años. Los datos sobre ministros de Economía y sobre la burocracia económica fueron colectados a partir de fuentes diversas, pero especialmente del Dicionário Histórico Biográfico Brasileiro del CPDOC.

Palabras clave

Desarrollismo, Brasil, Ministros de Economía, Burocracia Económica, 1930-1964.

¹ Traducción para el castellano por Ignacio Cardone.

Abstract

The aim of this article is to explain the existence, between 1930 and 1964, of a developmental economic policy pattern in Brazil, despite the strong political instability that characterized the period. The thread of the analysis is institutionalist. We tried to find the institutional locus where the stability of economic policy occurred. Firstly, we revealed that this was not the Ministry of Economy. In the following, we show that the agents of the economic bureaucracy are the ones responsible for maintaining the economic policy pattern during those years. Data on economy ministers and the economic bureaucracy were collected from various sources, but especially from *Dicionário Histórico Biográfico Brasileiro*, by CPDOC.

Key words

Developmentalism, Brazil, Ministers of Economy, Economic Bureaucracy, 1930-1964.

Introducción

Cuando la literatura especializada califica los años de 1930-1964 en Brasil como los “años del desarrollismo” apunta para un trazo fundamental de ese período, a saber, la impresionante estabilidad de su política económica². Estabilidad no significa ausencia absoluta de cambios u oscilaciones, sino la presencia de un patrón de decisiones marcado por la expansión de los gastos públicos; políticas de promoción industrial por medio de incentivos tarifarios y control cambiario; e intervención directa

² Leff, Nathaniel, *Economic Policy-Making and Development in Brazil, 1947-1964*. New York, John Wiley & Sons, Inc., 1968; Sikkink, Kathryn, *Ideas and Institutions: Developmentalism in Brazil and Argentina*, Ithaca/London, Cornell University Press, 1991; Draibe, Sônia, *Rumos e metamorfoses: Estado e industrialização no Brasil: 1930-1960*, Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1985; Fonseca, P. C. D., *Vargas: o capitalismo em construção (1906-1954)*, São Paulo, Editora Brasiliense, 1987, entre muchos otros.

del Estado en la creación de sectores estratégicos como siderurgia, petróleo y comunicaciones.

Sin embargo, como observan tanto Fonseca como Bielschowsky³, el desarrollismo en Brasil, antes que un conjunto de prácticas de política económica, es una corriente de pensamiento, una “ideología económica”; esto es, un conjunto de percepciones razonablemente articuladas, aunque no totalmente homogéneas, que operan como un filtro cognitivo a partir del cual los problemas económicos son percibidos y definidos. Algo parecido a aquello que Jal Mehta denominó “filosofía pública”, aplicada al campo económico⁴. Más específicamente, es la ideología de la superación del atraso de la sociedad brasileña por medio de la industrialización promovida a través de la intervención estatal, al cual le cabrían las funciones de planear, promover, coordinar y ejecutar las actividades económicas orientadas a la consecución de tal finalidad⁵. El hecho de que esa ideología se haya traducido en un patrón decisorio detectable a lo largo de más de treinta años, ya es un fuerte indicio de que ideas, y no solo “intereses objetivos”⁶, influyeron en las políticas económicas. Cabe preguntar, por lo

³ Fonseca, ídem y Bielschowsky, Ricardo, *O pensamento econômico brasileiro. O ciclo ideológico do desenvolvimentismo*, Contraponto, Rio de Janeiro, 2000.

⁴ Mehta, Jal, “The varied roles of ideas in Politics: from ‘whether’ to ‘how’”, en Béland, D.; Cox, R. H. (eds.), *Ideas and Politics in Social Sciences*, Oxford, Oxford University Press, 2011, pp. 23-46.

⁵ Bielschowsky, íbidem, p. 7.

⁶ Sobre el equívoco de substantivar los intereses, ver Hay, Colin, “Ideas and the Construction of Interests”, en Béland, D.; Cox, R. H. (eds.), *Ideas and Politics in Social Sciences*, Oxford, Oxford University Press, 2011, pp. 65-82. Sin embargo, Hay nos parece excesivamente próximo a un posicionamiento idealista al afirmar que los intereses solo existen por medio de percepciones totalmente autónomas del contexto en el cual operan. La separación entre ideas e intereses, sea esta constructivista o materialista, sugiere que es posible la existencia de ideas separadas de intereses; o de intereses que se expresan directamente, sin la intermediación de ideas. Ahora bien, todo interés es definido a partir de cierta visión del mundo, y toda visión del mundo es interpretada y reinterpretada tomando en consideración la “situación de interés” de los actores. El equívoco de esa separación ya fue identificada con anterioridad por Max Weber. Cf. Weber, Max, “The Social Psychology of the World Religions”, en H. H. Gerth y C. Wright Mills (eds.), *From*

tanto, que fue lo que permitió que esa ideología se traduzca en un patrón de decisiones de política económica.

Desde el final de la década de 1980, una amplia literatura surgió para discutir el impacto de las ideas en las políticas públicas en general, y en la política económica en particular⁷. Metodológicamente, la cuestión a ser resuelta se refiere a cuáles son los procedimientos necesarios para probar la existencia de una relación de causalidad entre ideas y decisiones. Existen una serie de factores apuntados como esenciales para la producción de efectos ideacionales.

En primer lugar, es preciso considerar la fuerza de las ideas en sí mismas. Todo esquema ideacional, por su estructura lógica, por las categorías que moviliza, por los énfasis que enuncia, y por las relaciones causales que establece, tiende a reproducir sesgos de percepción que acaban por favorecer la elección de ciertas alternativas en detrimento de otras.

En segundo lugar, no basta con que determinadas ideas existan. Es preciso que estas sean formuladas o apropiadas por actores políticos relevantes y capaces de forjar coaliciones de sustentación política que apoyen su implementación. En suma, las ideas precisan contar con viabilidad política.

Por último, las ideas precisan ser institucionalizadas. El impacto duradero y estable de las ideas en una determinada área de la política

Max Weber: Essays in Sociology, Oxford University Press, Oxford, 1981, p. 280.

⁷ Apenas a título de ejemplo, ver: Sikkink, *op. cit.*; Hall, Peter, *The Politics of State Intervention in Britain and France*, Oxford University Press, Oxford, 1986; “Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policy-making in Britain”, *Comparative Politics*, Vol. 25, N° 3, April, 1993, pp. 275-296; “Conclusion: The Politics of Keynesian Ideas”, en Hall, Peter (ed.), *The Political Power of Economic Ideas. Keynesianism across Nations*, Princeton University Press, Princeton, 1989, pp. 361-391; Campbell, J. L., “Ideas, Politics, and Public Policies”, *Annual Review of Sociology*, 2002, 28, pp. 21-38; Walsh, J. I., “When Do Ideas Matter? Explaining the Successes and Failures of Thatcherite Ideas”, *Comparative Political Studies*, Vol. 33, N° 4, May 2000, pp. 483-516; Yee, A. S., “The Causal Effects of Ideas on Policies”, *International Organization*. Vol. 50, N° 1, Winter, 1996, pp. 69-108 y Goldstein, Judith, *Ideas, Interests, and American Trade Policy*, Cornell University Press, Ithaca/London, 1993; Béland y Cox, *op. cit.* Para el caso brasileño en particular ver Sola, Lourdes, *Ideias econômicas e decisões políticas*, Edusp, São Paulo, 1998.

pública, más allá de los primeros momentos de experimentación, exige su institucionalización en procedimientos y organizaciones. Además de ser viables políticamente, las ideas precisan de ser viables administrativamente.

Este último punto es lo que nos interesa en particular en este artículo. La pregunta que pretendemos responder es bastante específica: ¿Cuál es el *locus* institucional a partir del cual la estabilidad del desarrollismo como patrón de política económica en Brasil fue producida?

La búsqueda del *locus* institucional dentro del Estado brasileiro (a partir del cual se produjo la durabilidad del desarrollismo como filosofía pública en el área económica) no nos obliga a hacer un análisis del contenido discursivo de esa ideología a fin de identificar su estructura argumentativa, aun cuando presentemos en el texto una caracterización sucinta de ella a partir de la literatura. En segundo lugar, a pesar de que trabajamos en el trasfondo con el concepto de “Estado Desarrollista”, nuestro estudio no es un análisis de las múltiples dimensiones de este tipo de Estado. Mismo que ideas económicas compartidas por la elite estatal sea uno de sus componentes esenciales, el Estado Desarrollista va mucho más allá de esto y sería imposible, en este texto, abarcar sus múltiples dimensiones⁸. Por último, no pretendemos responder a esa cuestión por medio de una historia administrativa de las agencias económicas, sino por la identificación de los agentes responsables por las decisiones económicas y las características de estos.

⁸ Por ejemplo, el tipo de articulación entre Estado y Capital, tal como descrito por el concepto de *embedded autonomy*; el contexto internacional que favoreció la aparición de este Estado; o, por último, el surgimiento de las alianzas políticas necesarias para sostener el proceso de construcción institucional que lo caracteriza. Sobre estas cuestiones ver Evans, Peter B., *Embedded autonomy: states and industrial transformation*, Princeton University Press, New Jersey, 1995, en especial el capítulo I. Para una excelente sistematización de las múltiples dimensiones de este concepto, ver Leftwich, Adrian, “Bringing Politics Back In: Towards a Model of the Developmental State”, *The Journal of Developmental Studies*, Vol. 31, N° 3, February 1995, pp. 400-427. Un resumen crítico de esa discusión puede ser encontrado en Perissinotto, Renato, “O conceito de estado desenvolvimentista e sua utilidade para os casos brasileiro e argentino”, *Revista de Sociologia e Política*, v. 22, 2014, pp. 59-75, (<http://dx.doi.org/10.1590/1678-987314225205>).

Esa estrategia resulta pertinente porque las instituciones no son meros “aparatos” u “organizaciones”, sino más que nada agentes concretos que adoptan comportamientos regulares. Decir que las instituciones “encarnan” ideas y producen comportamientos estables significa decir que ellas son importantes en el proceso de socialización de los agentes vinculados a ella. De este modo, instituciones no sirven solo para reducir los costos de transacción, para estructurar incentivos o coordinar apoyos; sirven, por encima de todo, para formar preferencias y reducir el grado de incerteza de las conductas.

Pretendemos responder a la cuestión del presente artículo de dos maneras. Primero, mostraremos que ese *locus* institucional *no* es el Ministerio de Economía brasileño. Para ello, haremos un análisis de los ministros de Economía del período analizado, identificaremos sus atributos de formación, perfiles ideológicos y el tiempo de permanencia de esos individuos al frente del gabinete.

Acto seguido, intentaremos mostrar que la estabilidad de la política desarrollista puede ser vinculada a la existencia de una *burocracia económica* dentro del aparato estatal. Para ello, analizaremos los atributos de sus miembros, en especial su formación, su ideología económica, sus *loci* de actuación y su carrera en el sector público. Antes, sin embargo, resultan necesarios algunas aclaraciones metodológicas.

Metodología, fuentes y datos

Como el presente se trata de un trabajo que busca explicar la estabilidad de la ideología económica del desarrollismo a partir de un *locus* institucional, cabe en este ítem explicar, primero, lo que entendemos por “ideología desarrollista”; segundo, como hicimos para identificar a las instituciones y agentes responsables por esa estabilidad y; por último, qué procedimientos utilizamos para asignar a esos agentes atributos de formación, carrera e ideológicos. Haciendo eso, también presentaremos informaciones referentes a nuestros datos y fuentes.

La ideología desarrollista es entendida en este texto en los términos, ya clásicos, formulados por Ricardo Bielschowsky⁹. Según este autor, el desarrollismo en Brasil puede dividirse en tres categorías: a) el desarrollismo no-nacionalista del sector público (al cual, para facilitar, llamaremos de “desarrollismo cosmopolita”), cuyos adeptos defienden la necesidad de superar el atraso brasileño por medio de la industrialización inducida por el Estado, pero conducida por el capital nacional y extranjero; b) el desarrollismo nacionalista del sector público, que presenta una fuerte resistencia al capital extranjero y atribuye un lugar central a la intervención del Estado en sectores estratégicos y; por último, c) el desarrollismo del sector privado, que reclama el apoyo público a la actividad industrial controlada por el capital privado nacional. Todos ellos se oponen a la ideología liberal, cuyos defensores presentaban reservas en relación a la industrialización del país, eran fuertemente contrarios a la intervención estatal y enfatizaban cuestiones de equilibrio monetario y financiero.

A partir de ese punto, fue necesario identificar las instituciones responsables por la formulación de las políticas económicas y sus agentes. No existe en Brasil ningún trabajo que provea informaciones sistematizadas sobre esa cuestión. Por lo tanto, recorriendo una extensa literatura brasileña sobre la temática (gran parte de esta referenciada en este texto), fuimos, poco a poco, construyendo una lista de instituciones responsables por las decisiones en esa área. Esta lista contempló, además de, evidentemente, el Ministerio de Economía, una multiplicidad de agencias, consejos técnicos y asesorías existentes a lo largo del período; cuyos nombre el lector puede encontrar en el anexo III del presente trabajo.

Una vez identificadas las principales posiciones decisorias en el área económica buscamos conocer quiénes eran sus ocupantes. También en ese punto no existe ningún trabajo de sistematización en la literatura. Nos cupo entonces recolectar informaciones dispersas encontradas en la literatura y en los diccionarios biográficos consultados. A partir de ese procedimiento (conocido en la literatura como “método posicional”), ob-

⁹ Bielschowsky, *op. cit.*, pp. 37-129.

tuvimos una lista de individuos cuyos atributos de formación, carrera e ideología nos interesaba mapear¹⁰.

Para el Ministerio de Economía, identificamos datos sobre el perfil de ministros titulares y de aquellos que ocuparan la cartera por lo menos treinta días durante el período considerado. Ellos sumaron 32 individuos, de los cuales 21 fueron titulares y 11 interinos (ver anexo I). Esos 32 individuos son responsables por 34 mandatos, ya que José Maria Whitaker y Oswaldo Aranha ocuparon el cargo, como titulares, por dos mandatos cada uno. Todos los cálculos fueron realizados sobre los mandatos (34)¹¹.

Para los miembros de las agencias, consejos y asesorías, retuvimos apenas los individuos al frente de las agencias económicas del Estado brasileño entre 1930-1964¹², exceptuando a aquellos que ejercían la fun-

¹⁰ Dos observaciones son importantes aquí. En primer lugar, como nuestro objetivo era mapear los agentes y sus atributos, y no proveer de una mera lista de instituciones, nuestra lista de agencias económicas de Estado contempla apenas a aquellas para las cuales fueron encontradas informaciones sobre sus ocupantes. Ello tiene sentido ya que, en este caso, son en general las más importantes. En segundo lugar, con seguridad existe un gran número de agentes que jamás fueron citados en libros, artículos, diccionarios u otras fuentes institucionales. Estos se encuentran fuera de nuestro universo.

¹¹ El banco fue montado a partir del uso combinado de cuatro fuentes: datos biográficos encontrados en el sitio web del *Ministério da Fazenda* (<http://www.fazenda.gov.br/>); datos encontrados en Wikipedia (https://pt.wikipedia.org/wiki/Lista_de_ministros_da_Fazenda_do_Brasil); datos biográficos extraídos del *Dicionário Histórico Biográfico Brasileiro*, editado por el *Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil* (CPDOC) (<http://cpdoc.fgv.br/>); e informaciones extraídas de A. Bulhões, *Ministros da Fazenda do Brasil, 1808-1954*, Rio de Janeiro, Departamento de Imprensa Nacional, 1955.

¹² Por “agencias económicas” entendemos al conjunto de comisiones, consejos, asesorías y demás instituciones responsables por la formación de personal, por la producción de datos y por la formulación de políticas económicas durante ese período. De entre estas agencias excluimos los ministerios por considerarlos órganos esencialmente políticos. Excluimos también a las empresas estatales como la *Companhia Siderúrgica Nacional* o *Petrobrás*, ya que tales empresas son, a nuestro entender, la política económica en acción y no su *locus* de formulación. El anexo III lista las agencias con las cuales trabajamos.

ción de representantes corporativos de sectores empresariales. Para ello utilizamos un banco de datos que contaba, originalmente, con un total de 123 nombres. A partir de informaciones dispersas encontradas en la literatura y otras fuentes, conseguimos información razonablemente completa sobre ochenta y dos de esos individuos (66,6%). Esos ochenta y dos nombres componen lo que llamamos en este artículo de “burocracia económica” del Estado.

El problema de esa restricción numérica es que el banco quedó sesgado por la presencia de individuos de agencias que, por su mayor nivel de institucionalización, tienden a contar con un registro más sistemático de sus miembros. Así, apenas a título de ejemplo, mientras que el *Banco do Brasil*, *Itamaraty*, la *Superintendência da Moeda e do Crédito* (Sumoc) y el BNDE cuentan, respectivamente, con el 17,1%, 15,9%, 23,2% y 24,4% de los miembros del universo analizado; el *Conselho de Desenvolvimento Econômico*, la *Comissão Industrial* y la *Comissão do Plano Siderúrgico Nacional* cuentan apenas con el 4,9%, 4,9% y 2,4%, respectivamente. La fuente privilegiada para la recolección de información fue el *Dicionário Histórico Biográfico Brasileiro* del *Centro de Pesquisa e Documentação* de la *Fundação Getúlio Vargas*, Rio de Janeiro (versión online).

En los dos casos, ministros y burócratas, usamos esas mismas fuentes (literatura, internet, diccionarios biográficos y libros institucionales) para identificar algunos atributos de formación y de carrera, así como para atribuir a esos individuos una ideología económica de acuerdo con las categorías vistas anteriormente. Tanto los libros como el diccionario utilizado ofrecen pasajes muy claros sobre la ideología económica de varios individuos aquí analizados. Ese procedimiento, sin embargo, tiene algunos límites obvios. Resulta siempre muy difícil atribuir de manera inequívoca una ideología a los agentes sociales. Estos en general tienen posiciones mucho más ambiguas de lo que supone el analista y, aún más importante, modifican su posición a lo largo del tiempo. En este sentido, nuestra propuesta peca por simplificar la disposición subjetiva de los actores frente a problemas económicos complejos y por suponer la estabilidad de sus convicciones. No obstante, sería difícil proceder de otro modo para un universo de 114 individuos (32 ministros y 82 burócratas).

Ministros de Economía de Brasil y la naturaleza de la política económica

Nuestro objetivo en este ítem es presentar las informaciones sobre el perfil educacional, ocupacional e ideológico de los ministros y combinar esas informaciones con el tiempo de permanencia en la cartera. Con esto pretendemos indicar que la diversidad de formación, de ocupación e ideológica, además de un corto período de permanencia al frente del Ministerio, son incompatibles con la estabilidad de los parámetros de la política económica presentes durante el período analizado (Tabla 1).

Como se puede percibir, durante los años en cuestión, la gran mayoría de los ministros de Economía era formado en Derecho (71% del universo). El segundo grupo, muy distante del primero, es el de graduados en Ingeniería (12%). Ese resultado es previsible, dada la creación tardía de las facultades de enseñanza de Economía en Brasil. Como muestran algunos autores¹³, el conocimiento especializado en Economía durante ese período fue siendo adquirido *on the job*. Fue solamente a partir de la creciente profesionalización del campo de los economistas que esta situación comenzó a cambiar.

La habilidad para lidiar con cuestiones de gobierno en materia de política económica puede haber sido adquirida, por otro lado, no por el entrenamiento universitario, sino por las ocupaciones de los ministros a lo largo de sus trayectorias profesionales. La mayoría de aquellos que sirvieron en el gabinete de Economía entre 1930 y 1964 fueron lo que podríamos llamar como “ejecutivos del sector público” (53%), pesando, en este caso la presencia de los ministros interinos, usualmente reclutados de los cuadros administrativos del propio Ministerio. Prácticamente todos ellos (91%) han sido dirigentes de empresas o de sectores importantes del Estado brasileño.

El número nada despreciable de políticos profesionales (23,5%), de los cuales seis fueron designados en el cargo como titulares (y uno de ellos más de una vez), revela el lugar central que el Ministerio de Economía tuvo en el juego político del período estudiado. Son exactamente

¹³ Ver Loureiro, Maria Rita, *Os economistas no governo: Gestão econômica e democracia*, Editora da Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 1997..

Ministros de Economía, burocracia y política económica en el desarrollismo brasileño (1930-1964)

TABLA 1: Formación universitaria, ocupación profesional, ideología económica y permanencia en el gobierno de los ministros de Economía de Brasil, 1930-64 (números absolutos y porcentuales)

Variables	Categorías	Frecuencia	Porcentual
Formación universitaria	Ciencias contables	1	2,9
	Derecho	24	70,6
	Ingeniería	4	11,8
	Escuela de comercio	1	2,9
	Medicina	1	2,9
	Ninguna	2	5,9
	Sin información	1	2,9
	Total	34	100,0
Ocupación profesional	Banquero	5	14,7
	Economista	1	2,9
	Empresario	2	5,9
	Ejecutivo público	18	52,9
	Político profesional	8	23,5
	Total	34	100,0
Ideología económica	Cosmopolita	8	23,5
	Nacionalista	1	2,9
	Liberal	9	26,5
	Sector privado	3	8,8
	Sin información	13	38,2
	Total	34	100,0
Permanece durante todo el gobierno	No	32	94,1
	Sí	2	5,9
	Total	34	100,0

Fuente: Observatório de Elites Políticas e Sociais do Brasil (NUSP/UFPR)

los condicionamientos de la coyuntura política lo que explica el hecho de que nada menos que el 94% de esos ministros no hayan permanecido en la cartera durante la totalidad del mandato del presidente que los designó.

Con relación a la ideología económica de los ministros de Economía, identificamos sus orientaciones en 21 casos. Utilizando el conjunto de nuestras fuentes, llegamos a las informaciones sintetizadas en la Tabla 1. Aquellos que ocuparon la cartera de Economía son, en su mayoría, defensores o de una ideología económica liberal (9 casos entre los 21 para los cuales tenemos informaciones seguras), o cosmopolitas (8 casos). A su vez detectamos la presencia de tres titulares que asumieran una ideología desarrollista del sector privado y apenas un ministro desarrollista nacionalista (e incluso, siendo este de carácter interino). Lo que se percibe es la existencia de una significativa heterogeneidad ideológica y, lo que resulta más significativo y paradójico, la presencia acentuada al comando del Ministerio de Economía de aquellos con una orientación claramente *contra-ria* al tipo de política económica que prevaleció durante todo el periodo.

Además de ello, como indica la Tabla 2, el tiempo medio de permanencia al frente del cargo para un ministro de Economía brasileño fue de apenas 405 días, esto es, poco más de un año.

TABLA 2: Media de tiempo de permanencia de los ministros de Economía de Brasil, 1930-64, interinos y titulares (en días y meses)

Ministro	N	Días	Meses	Desviación estándar
Interino	11	120,45	3,45	220,491
Titular	23	540,43	17,24	832,769
Total	34	404,56	12,78	718,916

Fuente: Observatório de Elites Políticas e Sociais do Brasil (NUSP/UFPR)

La mediana es de 180 días y el 50% de los ministros analizados quedaron en el cargo por debajo de ese tiempo. Según lo esperado, se trata en este último caso de los ministros interinos; individuos provenientes de los cuadros de carrera del Ministerio de Economía, que que-

daran al frente de la cartera en media unos 120 días. Sin embargo, los titulares no cuentan con un índice muy alto, 540 días; lo que no llega a ser un año y medio.

Esa alta rotatividad, por otra parte algo que no resulta exclusivo del caso brasileño en esa fase histórica¹⁴, es bastante esperada, ya que se trata en definitiva de una posición eminentemente política, cuya adjudicación tiene mucho más que ver con la necesidad del Presidente de la República de atender las exigencias de la coalición política de sustento; en particular durante el período democrático, entre 1946-1964. En este sentido, es bastante significativa la presencia de Souza Costa, ministro de Economía durante el primer período de gobierno de Vargas, por más de diez años y abarcando, por lo tanto, toda la dictadura del *Estado Novo*¹⁵.

Además de los atributos de los ocupantes de la cartera, es importante observar que el Ministerio de Economía, más allá de que fuera naturalmente una pieza fundamental dentro del proceso decisorio de la política económica, tuvo que convivir con la presencia de diversas agencias estatales que competían con este en esa cuestión; particularmente en lo que se refiere a la formulación de políticas orientadas a promover la industrialización del país. El Ministerio de Economía nunca tuvo un control total sobre la dimensión “desarrollista” de la política económica brasileña.

Cabía formalmente al Ministerio de Economía decidir sobre la política fiscal, monetaria, presupuestaria, tributaria y crediticia. Pero incluso en estos casos, el ministro de Economía tuvo que disputar con otras instituciones y agentes la capacidad de tomar decisiones sobre estas cuestiones. En el

¹⁴ Para el período de 1930 a 1966, Argentina tuvo 31 ministros de Economía, alcanzando una media de 1,16 ministros por año. <http://www.sitiosargentina.com.ar/2/ministros-economia.htm> y <http://www.fazenda.gov.br/>. Sobre Argentina, ver también Pablo, J. C., *La economía que yo hice*, Ediciones El Cronista Comercial, Buenos Aires, 1980. Para datos más actuales sobre Brasil, ver Loureiro, M. R. y Abrucio, Fernando. *Relatório de Pesquisa*, Núcleo de Pesquisa e Publicações-FGV, N° 9, 1998, pp. 14-15.

¹⁵ En el anexo II de este artículo el lector encontrará un cuadro que sintetiza las líneas generales de las políticas de los ministros de Economía titulares. Ellas muestran como la orientación del ministro es básicamente condicionada por las oscilaciones de la coyuntura económica y política.

caso del presupuesto, por ejemplo, este perdió poder, durante todo el período del *Estado Novo*, frente a la DASP. En lo que se refiere a la política crediticia, el ministro del momento siempre tuvo numerosas dificultades en controlar el ímpetu para la concesión de crédito por medio del *Banco do Brasil*. Las políticas de promoción de la industrialización, como revela Draibe¹⁶, quedaron bajo la responsabilidad directa de la presidencia de la República, pero era coordinada esencialmente por los técnicos que la asistían a partir de los diversos consejos, comisiones y asesorías especializadas¹⁷.

Esas evidencias sugieren que la formación educacional variada y no especializada, la multiplicidad de ocupaciones de origen, la gran heterogeneidad ideológica, la tasa de rotatividad de los ministros y el vaciamiento institucional del Ministerio de Economía difícilmente pueden explicar el patrón desarrollista de la política económica. En este sentido, cabe preguntar: ¿Cuál sería el *locus* institucional de producción de esa orientación de política y, más específicamente, quienes serían sus agentes?

Burocracia y política económica

La estabilidad de una política económica vinculada a la promoción del desarrollo, responsable por el significativo desempeño industrial de Brasil a lo largo del período analizado¹⁸, se debe, en gran parte, a la

¹⁶ Draibe, *op. cit.*

¹⁷ Los dos casos más paradigmáticos son la *Assessoria Econômica da Presidência da República* de Getúlio Vargas y los grupos ejecutivos de Juscelino Kubitschek. Sobre el primero, ver Costa Lima, Marcos (org.), *Os boêmios cívicos. A assessoria econômico-política de Vargas (1951-54)*, Centro Internacional Celso Furtado/Banco do Nordeste, Rio de Janeiro, 2013; sobre el segundo, ver Benevides, Maria V., *O governo Kubitschek: desenvolvimento econômico e estabilidade política*, Paz e Terra, Rio de Janeiro, 1979.

¹⁸ Sobre todo cuando los comparamos con los países vecinos. Los datos para ese análisis comparativo sobre la industrialización en América Latina en general y en Brasil y Argentina en particular, pueden encontrarse en Bethell, Leslie, (ed.), *Latin America. Economy and Society since 1930*, Cambridge University Press, Cambridge, 1998, pp. 149-237; Sikkink, K., *Ideas and Institutions. Deve-*

preponderancia de una configuración ideológica predominante de tipo desarrollista. Esa configuración ideológica, sin embargo, para poderse reproducir en el tiempo y generar efectos de largo plazo sobre la política económica, tuvo que ser anidada en determinadas instituciones estatales¹⁹ y ser internalizada por sus agentes²⁰.

La presencia regular y estable de una burocracia económica técnicamente competente y orientada por la ideología del desarrollismo fue un factor fundamental, aunque no el único, para el proceso de construcción permanente del Estado desarrollista en Brasil y para la formulación de políticas económicas consistentes. A pesar de que el asunto es permanentemente enunciado por la literatura especializada, la “burocracia económica brasileña” en ese período nunca fue analizada de modo sistemático, sea como grupo social, o sea como fuerza política. Encontramos breves análisis de la historia de vida de algunos de sus miembros, algunas veces

lopmentalism in Brazil and Argentina, Cornell University Press, Ithaca/London, 1991; Fajnzylber, F., *La industrialización trunca de América Latina*, Editorial Nueva Imagen, México, 1983; Dorfman, Adolfo, *Cincuenta años de industrialización en la Argentina (1930-1980)*, Ediciones Solar, Buenos Aires, 1983; Baer, Werner, *Industrialization and Economic Development in Brazil*, Yale University, Irwin, R. D., Inc., Homewood, Illinois, 1965; Díaz-Alejandro, C.F., *Essays on the Economic History of the Argentine Republic*, Yale University Press, New Haven, 1970 y Conde, R. C., *The Political Economy of Argentina in the Twentieth Century*, Cambridge University Press, Cambridge, 2009.

¹⁹ A título de ejemplo, ver Sônia Draibe, op. cit.; Leopoldi, M. A. P., *Política e interesses na industrialização brasileira. As associações industriais, a política econômica e o Estado*, Paz e Terra, Rio de Janeiro, 2000 y Daland, Robert, *Brazilian Planning. Development, Politics, and Administration*, The University of North Carolina Press, North Carolina, 1967. Para un abordaje comparativo, ver Jauregui, A. P., “La regulación económica y la representación corporativa en la Argentina y el Brasil”, *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, N° 14, jun. 2000, pp. 61-75.

²⁰ A título de ejemplo ver Fonseca, P. C. D., op. cit. y Wirth, John, *The politics of Brazilian Development (1930-1945)*, Stanford University Press, Stanford, 1970. Para un abordaje comparativo, ver Fausto, Boris y Devoto, Fernando, *Brasil e Argentina: um ensaio de histórica comparada (1850-2002)*, Editora 34, São Paulo, 2004 y Sikkink, op. cit.

restringidos a la trayectoria de economistas en el gobierno²¹, u obras que atribuyen a ese grupo un papel central, pero sin hacer de ello un estudio sistemático²². Existen investigaciones que enfatizan la figura de presidentes como Getúlio Vargas o Juscelino Kubitschek, o incluso la actuación de algunos empresarios, sin detenerse en un análisis vertical de la burocracia²³.

Sobre esa cuestión, haremos primeramente una presentación de la formación académica de ese grupo. A continuación, presentaremos algunas características generales de la carrera de sus miembros en lo respectivo a duración, estabilidad, tipo e ideología.

1. La burocracia económica del Estado brasileño: formación académica

¿Quiénes son los individuos que operaron las agencias económicas del estado brasileño entre los años de 1930 y 1964 desde el punto de vista de su formación académica? Los datos a tal respecto pueden ser vistos en la tabla 3.

Como siempre en la historia de las elites estatales brasileñas, el área de Derecho es el más importante “vivero” del cual se reclutan los agentes de la burocracia económica²⁴. Sin embargo, al igual que en el

²¹ Ver los trabajos de Gouvêa, G. P., *Burocracia e elites burocráticas no Brasil*, Editora Paulicéia, São Paulo, 1994; Loureiro, M. R., “Economistas e elites dirigentes no Brasil”. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 20, 2006; y *Os economistas no governo: gestão econômica e democracia*, Editora da Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 1997.

²² Martins, Luciano, *Pouvoir et développement économique. Formation et évolution des structures politiques au Brésil*, Éditions Anthropos, Paris, 1976; Sola, op. cit.; Fonseca, op. cit.; Draibe, op. cit.

²³ Por ejemplo, Fonseca, P. C. D., ibidem; Leopoldi, M. A. P., ibidem y Benevides, M. V. M., *O governo Kubitschek: desenvolvimento econômico e estabilidade política*, Paz e Terra, Rio de Janeiro, 1979.

²⁴ Sobre la idea de “viveros”, ver Offerlé, M. (org.), *La profession politique (XI-Xe-XXe siècles)*, Éditions Belin, Paris, 1999. Sobre el lugar de los abogados en la elite política brasileña, ver Carvalho, J. M., *A construção da ordem e Teatro de sombras*, Editora UFRJ/Relume Dumará, Rio de Janeiro, 1996; Love, Joseph,

Ministros de Economía, burocracia y política económica en el desarrollismo brasileño (1930-1964)

TABLA 3: Cursos de graduación de los integrantes de la burocracia económica de Estado, Brasil, 1930-1964 (N y %)

Graduación	N	%
Derecho	31	37,8
Ingeniería	29	35,4
Economía	8	9,8
Medicina	2	2,4
Ciencias Sociales	1	1,2
Comercio Exterior	1	1,2
Contabilidad	1	1,2
Farmacia	1	1,2
Filosofía	1	1,2
No se aplica	4	4,9
Sin información	3	3,7
TOTAL	82	100,0

Fuente: Observatório de Elites Políticas e Sociais do Brasil (NUSP/UFPR).

caso de los ministros, existe una diferencia importante en este caso. Si, por un lado, el capital cultural y simbólico expresado en la condición de licenciado en Derecho facilitará en un primer momento el acceso a determinadas posiciones en la burocracia brasileña; por otro lado, como

São Paulo na federação Brasileira (1889-1937): a locomotiva, Paz e Terra, Rio de Janeiro, 1982; Adorno, Sérgio, *Os aprendizes do poder: o bacharelismo liberal na política brasileira*, Paz e Terra, Rio de Janeiro, 1988 y Miceli, Sérgio, “Carne e osso da elite política brasileira pós-1930”, en Fausto, B. (org.), *História geral da civilização brasileira*, Tomo III: “O Brasil Republicano”, 3º Vol, “Sociedade e Política (1930-1964)”, 5ª ed, Bertrand Brasil, Rio de Janeiro, 1991; Codato, Adriano, “Classe política e regime autoritário: os advogados do Estado Novo em São Paulo”, *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 29 (84), 2014, pp. 145-163.

señalado por Gouvêa²⁵, la trayectoria de esos individuos al interior de las agencias económicas del Estado, posibilitará otro proceso de formación, en el cual el conocimiento original, el Derecho, tenderá a convertirse en una *expertise* en el área económica. Los casos más paradigmáticos en este sentido son los de Octávio Gouvêa de Bulhões, formado por la Facultad de Derecho de Rio de Janeiro, y después autoridad económica ampliamente reconocida; y Rômulo de Almeida, formado por la Facultad de Derecho de Bahia, líder de la Asesoría Económica de Vargas (AEPR).

La Tabla 3 revela también la importancia da formación profesional en Ingeniería. Entre los ingenieros predominan los militares y civiles cuya primera ocupación profesional fue algún tipo de actuación técnica. Parte significativa de los militares irá a actuar en los consejos técnicos del área de petróleo y siderúrgica. Entre los civiles, muchos de ellos irán a reconvertir su condición de ingeniero para el ramo de la Economía, una *expertise* cada vez más demandada por los órganos técnicos del Estado, en la medida que la intervención estatal en la organización del mundo económico también aumentaba²⁶. Es por esa razón que la formación en Economía, que surge en Brasil solamente a finales de la década del '30, ocupa la tercera posición, con 9,8%. En este caso, el predominio de los civiles es absoluto. Entre los formados en Economía, 87,5% tuvieron como primera ocupación profesional alguna actuación técnica en órganos públicos o privados como, por ejemplo, funcionario del *Banco do Brasil* o asesor del departamento económico de la *Confederação Nacional da Indústria*.

2. La burocracia económica del Estado brasileño: la carrera

La carrera profesional de los miembros de la burocracia económica brasileña durante el período en análisis, incluyendo posiciones públicas, privadas y políticas, tiene una media de 7,56 posiciones, variando de un mínimo de dos cargos a un máximo de 17. Analizando únicamente al

²⁵ Ibídem, cap. I.

²⁶ Veáse Leff, ibídem, p. 146 y nota 24.

total de posiciones públicas, percibimos que, en media, los agentes aquí analizados ocupan, a lo largo de su carrera, casi cinco posiciones públicas; variando de un mínimo de uno, a un máximo de doce puestos. Por lo tanto, considerando apenas la media, las posiciones públicas representan más de la mitad de la carrera de estos agentes.

La carrera, sin embargo, no es apenas formada por un número alto de posiciones, sino que resulta también bastante extensa. La mayoría de los agentes, 52%, cuenta con entre 30 y 50 años de carrera integral, y ninguno de ellos registraba menos de diez años de actividad profesional antes de 1964. En lo que dice a respecto del tiempo dedicado a las actividades públicas, apenas 22% quedaron en la faja de 0 a 10 años. La mayoría de los miembros de nuestra lista, un 52,5%, presenta una carrera pública que varía de 21 a 50 años.

Además de la importancia de las posiciones públicas para el número total de posiciones y para el tiempo total de carrera, otro dato testimonia la especialización de esos agentes en actividades del Estado. En nuestro banco de datos es posible identificar la cantidad de movimientos que un agente realizó entre los sectores público, privado y político. Los datos muestran que el 46% de los agentes no ejecutan ningún movimiento entre los sectores público y privado, 34% ejecutan apenas un movimiento, 11% dos movimientos, y 8,5% más de dos (entre tres y ocho). Por otro lado, 49% de los agentes no ejecutan ningún movimiento entre los sectores público y político, 23% ejecutan un movimiento, 8,5% dos, y 19% más de dos movimientos (entre tres y siete). Por lo tanto, el predominio de los agentes que no salen del sector público es patente. En este sentido, la carrera pública no es solamente extensa, sino también estable.

Más importante que simplemente medir la cantidad de posiciones públicas es identificar la calidad de la trayectoria de esos individuos en las agencias estatales. Comencemos por analizar el tipo de carrera que nuestros agentes tuvieron a lo largo de su vida profesional, sin todavía separar su dimensión pública.

TABLA 4: Tipo de carrera de los integrantes de la burocracia económica de Estado, Brasil, 1930-1964 (N y %)²⁷

Tipo de carrera	N	%
Técnico	29	35,4
Técnico-político	22	26,8
Militar	14	17,1
Político-empresarial	13	15,9
Asesor personal	4	4,9
TOTAL	82	100,0

Fuente: Observatório de Elites Políticas e Sociais do Brasil (NUSP/UFPR)

La mayoría de los agentes posee un género de carrera que puede ser caracterizados como puramente técnico, tanto en el sector privado como en el público. Le sigue el técnico-político, normalmente trabajando como secretario de Estado en áreas más técnicas (como Economía y Transporte y Obras Públicas), o incluso lanzándose como candidato a cargos electivos. El tercer tipo de carrera que más se repite entre los agentes estudiados es el militar, con 17% de los casos. Ellos son casi en su totalidad formados en Ingeniería (93%). Si sumamos los porcentajes de técnicos, técnicos-políticos y militares; tenemos un total de 79% de una burocracia económica civil-militar y técnica orientada para pensar y formular las políticas del área eco-

²⁷ Esos tipos fueron inspirados en Schneider, Ben, *Politics within the State. Elite Bureacrats and Industrial Policy in Authoritarian Brazil*, University of Pittsburgh Press, Pittsburgh, 1991. El técnico es el funcionario de formación estrictamente técnica, sin actuación político partidaria, pudiendo haber iniciado su carrera tanto en el sector privado como en el público y transitado entre ambos; el técnico-político es el técnico que también actúa en la política a través de cargos electivos o de nominación, algo próximo a los “emprendedores políticos” enfatizados por John Kingdom según Mehta, op. cit., p. 29; el militar es miembro de la burocracia económica que tiene toda su trayectoria funcional como miembro de las Fuerzas Armadas; el político-empresarial es el individuo que consigue convertir su capital empresarial en capital político; y, finalmente, el asesor personal es el que posee una carrera dependiente de la proximidad personal con los jefes del Poder Ejecutivo.

nómica. Los individuos con carrera de tipo político-empresarial y de asesor personal completan la lista con porcentajes menores. Estos últimos son los casos de Lourival Fontes y José Soares Maciel Filho, asesores de Vargas; Augusto Frederico Schmidt, asesor de Kubitschek; y Leocádio Almeida Antunes, que solo llega a la dirección del *Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico* (BNDE) por proximidad personal con João Goulart.

Ahora, ¿cómo es que esos individuos llegaron a sus carreras públicas?

TABLA 5. Primera posición pública de los integrantes de la burocracia económica de Estado, Brasil, 1930-1964 (N y %)

Primera posición pública	N	%
Funcionario de carrera	25	30,5
Designación política	22	26,8
Consejos y comisiones	15	18,3
Militar	14	17,1
Investigación y docencia	6	7,3
TOTAL	82	100,0

Fuente: Observatório de Elites Políticas e Sociais do Brasil (NUSP/UFPR)

La mayoría de los agentes aquí analizados se inicia en el servicio público como funcionarios de carrera (30,5%), fundamentalmente en instituciones destacadas del Estado brasileño: Ministerio de Relaciones Exteriores, *Banco do Brasil* y Ministerio de Agricultura. Si sumamos a este contingente los 17% de militares, tenemos entonces casi la mitad de estos agentes (47,6%) cuyo inicio de actividad pública se da en una de las carreras del Estado. Por otro lado, existe también un porcentaje significativo de individuos que inician sus carreras públicas en cargos de designación política (27%), marcadamente para dirigir algún órgano público o institución financiera pública (por ejemplo, director del *Instituto do Açúcar e do Alcool*, fiscal de la *Justiça do Trabalho*, director de la *Superintendência da Moeda e do Crédito*, director del BNDE, etc.) o en posiciones de asesoría técnica en consejos y comisiones (18,3%). Por último, entre aquellos que inician su carrera en el área de investigación y docencia, y que des-

pués actuarán como asesores en los consejos técnicos del Estado, están los agentes provenientes de instituciones como *la Escola Politécnica* de la *Universidade de São Paulo*, del *Instituto Oswaldo Cruz* y, principalmente, de la *Fundação Getúlio Vargas*.

TABLA 6: Secuencia de posiciones públicas de los integrantes de la burocracia económica de Estado, Brasil, 1930-1964 (N y %)

Tipo de secuencia	N	%
Técnico	25	30,5
Mixto	20	24,4
Militar	14	17,1
Financiero público	12	14,6
Diplomático-administrativo	11	13,4
TOTAL	82	100,0

Fuente: Observatório de Elites Políticas e Sociais do Brasil (NUSP/UFPR)

La Tabla 6 describe el tipo de posiciones transitadas por los agentes antes de alcanzar las agencias económicas analizadas. Podemos percibir que la mayoría de los miembros de esas agencias tienen una trayectoria pública de carácter técnico, en fiscalías del trabajo; consejos de discusión de asuntos relativos a minería, metalúrgica y siderúrgica (*Comissão Executiva do Plano Siderúrgico Nacional*, *Departamento Nacional de Pesquisas Mineralógicas*); obras civiles (como el *Departamento de Obras contra a Seca*); institutos de investigación (como el *Instituto de Pesquisa Tecnológica do Estado de São Paulo*); y órganos responsables por la producción de datos económicos para la formulación de políticas públicas (como la *Fundação Getúlio Vargas*, la *Comissão Mista Brasil-Estados Unidos* y el *Departamento Nacional de Estatística*).

Los que presentan una trayectoria financiero-pública son individuos cuya carrera pasa fundamentalmente por instituciones financieras del sector público provincial (como el *Banco do Estado de São Paulo*, *Banco*

do Rio Grande do Sul o cajas económicas provinciales) o federal (como el *Banco do Brasil* o la *Caixa Econômica Federal*). En general, el destino final de esos agentes es el *Banco do Brasil*, la Sumoc o el *Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico*, como asesores o directores de estas instituciones.

Aquellos que provienen del sector diplomático-administrativo tienen en el *Departamento Administrativo do Serviço Público* (DASP) y el Ministerio de Relaciones Exteriores (Itamaraty) el local principal en el cual se desarrolla su carrera. Itamaraty resulta una institución fundamental, contribuyendo ampliamente para la formación de técnicos en economía y comercio exterior. El papel de Itamaraty en la formación de la burocracia económica ya fue señalado por algunos autores²⁸, pero todavía ha sido muy poco estudiado. Esa institución, una de las más estructuradas del Estado brasileño, ejerció en ese período el papel de equivalente funcional de las facultades de Economía cuando estas todavía no existían o habían sido recién creadas. Los tipos mixto y militar se explican por sí mismos.

Cabe ahora preguntarse más específicamente por cuales tipos de agencias económicas esos agentes han circulado.

TABLA 7: Tipología de la trayectoria por agencias económicas de los integrantes de la burocracia económica de Estado, Brasil, 1930-1964 (N y %)

Tipo de secuencia	N	%
Técnico-diplomático-financiera	36	43,0
Financiera-pública	18	22,0
Consejos-comisiones-ministerios	16	19,5
Petróleo	12	14,6
TOTAL	82	100,0

Fuente: Observatório de Elites Políticas e Sociais do Brasil (NUSP/UFPR)

²⁸ Ver Sikkink, *ibidem*; Martins, *ibidem* y “Reforma da administração pública e cultura política no Brasil: uma visão geral”, *Cadernos ENAP*, N° 8, Brasília, 1997; y Bielschoviski, *ibidem*.

La gran mayoría (43%) circuló por agencias de carácter “técnico-diplomático financiero”. Entre ellos se encuentran los que se especializaron en la función “diplomático-financiera”. Ese subgrupo era formado por diplomáticos que obtuvieron entrenamiento y conocimiento económico en Itamaraty y después ejercieron funciones de asesoramiento técnico en instituciones financieras, especialmente en la Sumoc y el BNDE. Nombres ejemplares aquí son el de Roberto Campos, João Batista Pinheiro y Otávio Augusto Dias Carneiro, que constituían el famoso “Grupo Itamaraty”²⁹. La importancia de Itamaraty se hizo presente también en el grupo de personas que irán a circular entre consejos y comisiones a partir de dicha institución, como la *Assessoria Econômica da Presidência*, la *Coordenação de Mobilização Econômica*, el *Conselho Federal de Comércio Exterior* y la *Comissão Mista Brasil-Estados Unidos* (CMBEU). Esos individuos no son diplomáticos de carrera, como el grupo anterior, sino personas que en algún momento recibieron misiones diplomáticas. Todavía dentro de esa categoría numéricamente dominante, se encuentran aquellos que se especializaran en una trayectoria técnico-financiera. En estos casos, los individuos tienden a transitar por órganos tales como el *Conselho Técnico de Economia e Finanças*, el *Conselho Federal do Comércio Exterior* y la DASP para, seguidamente, dirigirse al *Banco do Brasil* y sus departamentos especializados en temas de política económica (*Carteira de Exportação e Importação*, CEXIM, y Sumoc), además del BNDE.

Ese personal es complementado por aquellos que se encuentran casi exclusivamente en el sector financiero público, responsable por el 22% del total. En esos casos, el individuo tiene su carrera básicamente confinada al *Banco do Brasil*, *Sumoc* y *BNDE*. Este subgrupo es formado por una combinación de individuos. De un lado, están algunos empresarios que, o pasaron por algunos consejos antes de llegar a la dirección de las instituciones financieras, o llegaron a éstas directamente a partir de sus actividades empresariales. De otro lado, están los individuos de formación y trayectoria acentuadamente técnica, generalmente funcionarios de carrera del *Banco do Brasil*.

²⁹ Sikkink, *ibídem*, pp. 129 y 141.

Ministros de Economía, burocracia y política económica en el desarrollismo brasileño (1930-1964)

La tercera trayectoria más frecuente es la de consejos, comisiones y ministerios (19,5%); en la cual el individuo actúa fundamentalmente como asesor técnico o político. Aquellos cuyas funciones son esencialmente políticas, esto es, de apoyo a las orientaciones de la presidencia de la República, son normalmente empresarios. Asesores técnicos son en general oriundos de carreras militares o civiles.

El último grupo, a pesar de ser menor numéricamente, es extremadamente importante desde el punto de vista de su actuación y de su composición. “Petróleo” no es propiamente una secuencia, ya que describe aquellos cuya actividad se concentra integralmente en el *Conselho Nacional de Petróleo* (CNP), institución de extrema importancia para el encaminamiento del problema de la industria petrolífera de Brasil.

Por último, para terminar este retrato panorámico de la carrera de la burocracia económica brasileña entre 1930 y 1964, es interesante presentar la ideología económica de sus miembros. Infelizmente, no conseguimos información para 31 de los 82 nombres analizados, esto es, un 37,8% de nuestro universo. Descontando dicha ausencia, los datos pueden ser vistos en la tabla 8, a continuación:

TABLA 8: Ideología económica de los integrantes de la burocracia económica de Estado, Brasil, 1930-1964 (N, % y % válido)

IDEOLOGIA	N	%	% válido
Des. Nacionalista	23	28,0	45,1
Des. Cosmopolita	14	17,1	27,5
Des. Sector privado	2	2,4	3,9
Liberal	12	14,6	23,5
Subtotal	51	62,1	100
Sin información	31	37,8	---
Total	82	100,0	100,0

Fuente: Observatório de Elites Políticas e Sociais do Brasil (NUSP/UFPR)

Como se puede ver, de entre los individuos para los cuales obtuvimos alguna información (51 agentes), si sumamos aquellos con alguna orientación desarrollista y cuya actuación se da fundamentalmente dentro del sector público, tenemos un total de 72,6%. Los neoliberales ocupan la tercera posición (14,6%) y los desarrollistas del sector privado la última (2,4%); lo que era de esperar, ya que excluimos de nuestro estudio aquellos que actuaban claramente como representantes corporativos de asociaciones empresariales.

En resumen, los datos revelan un grupo cuyos miembros tienen una larga carrera, que se desenvuelve en funciones públicas; mayoritariamente compuesto por funcionarios de carrera, con perfil predominantemente técnico; de baja circulación entre los universos político y empresarial; con fuerte presencia en instituciones públicas estructuradas y con alta capacidad de entrenamiento y socialización (Ejército, Itamaraty, *Banco do Brasil*, DASP y BNDE); y unidos en torno de lo que podría llamarse de una “ideología integradora”: el desarrollismo.

3. Técnicos, ideología económica y agencias estatales

Es preciso salir de este registro general y aportar un análisis un poco más detallado acerca de la carrera de estos individuos. En esta sección pretendemos responder a las siguientes cuestiones: *i*) ¿Son los técnicos aquellos que presentan una carrera pública más duradera? En tal caso, *ii*) ¿Son ellos los portadores de una ideología desarrollista? y, por último, *iii*) ¿Cómo se da la distribución entre orientación ideológica y agencias económicas? Con relación a la primera de estas cuestiones, la respuesta puede ser vista en la tabla 9.

Aquellos que tuvieron carreras de asesor o político-empresariales son los que menos tiempo permanecen en actividades públicas. En el caso de los político-empresarios, la llegada a posiciones públicas se debe al capital político y económico acumulado en ese ramo, lo que les permite transitar entre algunas agencias del Estado y después retirarse; retornando a sus negocios privados. Los asesores tienen sus carreras íntimamente ligadas a la trayectoria de sus jefes y, por ello, tienden también a tener una carrera pública más corta. Lo contrario sucede entre los militares. Los da-

TABLA 9: Tiempo de carrera pública en años por tipo de carrera de los integrantes de la burocracia económica de Estado, Brasil, 1930-1964 (N y %)

Tiempo	Tipo de carrera					
	Asesor	Militar	Pol.-empr.	Técnico	Téc.-político	TOTAL
0-10	2 (50%)	0 (0%)	10 (83,3%)	2 (7,1%)	4 (18,2%)	18 (22,5%)
11-20	2 (50%)	0 (0%)	1 (8,3%)	7 (25,0%)	9 (40,9%)	19 (23,8%)
21-30	0 (0%)	1 (7,1%)	1 (8,3%)	10 (35,7%)	7 (31,7%)	19 (23,8%)
31-40	0 (0%)	9 (64,3%)	0 (0%)	7 (25,0%)	2 (9,1%)	18 (22,5%)
41-51	0 (0%)	4 (28,6%)	0 (0%)	2 (7,1%)	0 (0%)	6 (7,5%)
TOTAL	4 (100%)	14 (100%)	12 (100%)	28 (100%)	22 (100%)	80 (100%)

Fuente: Observatório de Elites Políticas e Sociais do Brasil (NUSP/UFPR)

tos de la tabla 9 revelan que los militares son los que tienen un tiempo de carrera pública más extenso, lo que es esperado dada la naturaleza estatal de esa actividad.

Los técnicos revelan una relación contundente con cualquiera de las clases de tiempo de carrera pública, más allá de que la mayoría de los miembros de esta categoría tengan una carrera pública bastante extensa, de entre 21 y 30 años. Como vimos, la categoría de técnicos es formada por una combinación entre, de un lado, individuos que inician sus carreras como funcionarios de empresas privadas y que después se dirigen al sector público y, de otro, funcionarios públicos de carrera, con carreras públicas más extensas. Mismo que con alguna diferencia, la misma situación parece repetirse en el caso de los técnico-políticos. Respuesta, por lo tanto, a la pregunta inicial: militares y técnicos (incluyendo los técnico-políticos) son los individuos con carrera pública más extensa.

Pasemos a la segunda cuestión de este ítem: ¿Son los técnicos y militares los portadores de una ideología desarrollista? Para responder esa cuestión, resulta interesante cruzar la variable “ideología económica” con

“tipo de primera posición pública”, “diseño de carrera”, y “tipo de carrera”³⁰ (Tabla 10).

Entre los agentes con carrera predominantemente pública (N=42), los desarrollistas predominan y, entre estos, los nacionalistas. Los militares, única categoría unificada del banco, son sistemáticamente dominados también por el desarrollismo nacionalista. Entre los agentes que presentan un perfil técnico (sea como “primera posición” o como “tipo de carrera”), siempre predomina la combinación de desarrollismo cosmopolita y desarrollismo nacionalista, con predominio de este último. Resulta importante observar que, mismo entre los que presentan un tipo de carrera “técnico-político”, el nacionalismo predomina. Este punto resulta importante, pues esos agentes son los técnicos que no se limitan a sus áreas de actuación, sino que se disponen claramente a hacer política para luchar por la victoria de sus proyectos (como Rômulo de Almeida y Mário Sampaio Bittencourt). Todavía en referencia al sector público, vale también llamar la atención para el hecho de que los desarrollistas nacionalistas dominan la categoría de los “funcionarios de carrera”.

Los liberales, como dijéramos anteriormente, son mayoría entre los agentes con carrera predominantemente privada y política, y entre aquellos cuyo tipo de carrera es caracterizado como “político-empresarial”. En la categoría “primera posición pública”, los liberales son dominantes sólo entre los agentes que llegan a tal posición por la vía de la designación política.

Por último, para responder a la tercera cuestión del presente ítem, veamos en qué lugares del Estado se distribuyen los portadores de esas ideologías económicas. Los datos pueden ser vistos en la tabla 11 a continuación.

Entre los 51 individuos que componen el universo de esa tabla, 16 son desarrollistas cosmopolitas (ya sumados los dos representantes del sector privado), 23 son nacionalistas y 12 son liberales. Los números de-

³⁰ Con el fin de agregar un poco más nuestros datos colocamos a los dos únicos desarrollistas del sector privado, Sebastião Paes de Almeida y Augusto Frederico Schmidt, entre los desarrollistas cosmopolitas, valiéndonos para ello del criterio de proximidad ideológica.

Ministros de Economía, burocracia y política económica en el desarrollismo brasileño (1930-1964)

TABLA 10: Ideología económica y características de la carrera de los integrantes de la burocracia económica de Estado, Brasil, 1930-1964 (N y %)

Ideología económica				
Variables	Naciona- lista	Cosmopo- lita	Liberal	Total
1ª posición pública				
Consejos y comisiones	3 (25%)	7 (58,3%)	2 (16,7%)	12 (100%)
Funcionario de carrera	9 (56,3%)	4 (25%)	3 (18,8%)	16 (100%)
Militar	5 (71,4%)	2 (28,6%)	0 (0%)	7 (100%)
Designación política	4 (33,3%)	2 (16,7%)	6 (50%)	12 (100%)
Investigación y docencia	2 (50%)	1 (25%)	1 (25%)	4 (100%)
TOTAL	23 (100%)	16 (100%)	12 (100%)	51 (100%)
Diseño de carrera				
Predominante pública	22 (53,7%)	13 (31,7%)	7 (14,6%)	42 (100%)
Predominante privada	0 (0%)	2 (50%)	2 (50%)	4 (100%)
Predominante política	1 (20%)	1 (20%)	3 (60%)	5 (100%)
TOTAL	23 (100%)	16 (100%)	12 (100%)	51 (100%)
Tipo de carrera				
Asesoría personal	2 (66,7%)	1 (33%)	0 (0%)	3 (100%)
Militar	5 (71,4%)	2 (28,6%)	0 (0%)	7 (100%)
Político-empresarial	0 (0%)	3 (37,5%)	5 (62,5%)	8 (100%)
Técnico	9 (45%)	5 (25%)	6 (30%)	20 (100%)
Técnico-político	7 (53,8%)	5 (38,5%)	1 (7,7%)	13 (100%)
TOTAL	23 (100%)	16 (100%)	12 (100%)	51 (100%)

Fuente: Observatório de Elites Políticas e Sociais do Brasil (NUSP/UFPR).

bajo se refieren al porcentaje de miembros de una corriente ideológica que se encuentran en una determinada agencia. Las columnas no cierran en 100% porque los nombres se repiten en diferentes agencias. La columna “Total” describe el porcentaje que los miembros de aquella agencia representan en el conjunto de cincuenta y un observaciones. Como se observa, en el banco de datos existe una clara sobre-representación del *Banco do Brasil*, Sumoc, CNP, FGV y BNDE; los órganos más institucionalizados y, por ello, con más informaciones sobre sus miembros³¹.

La tabla 11 confirma lo que la literatura sobre la industrialización de Brasil sugiere, mismo que de modo mucho menos sistematizado. Los desarrollistas cosmopolitas se concentran en agencias como el *Banco do Brasil*, Itamaraty, el *Conselho Técnico de Economia e Finanças* y la *Coordenação de Mobilização Econômica*. Como vimos, los “cosmopolitas” son defensores de la intervención estatal como inductor del desarrollo, pero no se oponen a la participación del capital privado, siendo inclusive bastante entusiastas en relación a la participación del capital extranjero en este proceso. En ese sentido, Itamaraty es un *locus* natural de atracción para ese tipo de orientación ideológica. El *Banco do Brasil*, entidad fundamental en el desarrollo económico como agencia de concesión de crédito, especialmente antes de la creación del BNDE, es otro local institucional a ser ocupado por aquellos que pretenden participar de las decisiones de política económica.

Los desarrollistas nacionalistas se concentran básicamente en dos agencias. La primera, ampliamente dominada por militares, es el CNP; la segunda, ampliamente dominada por civiles (de los nueve miembros identificados por nosotros, ninguno es militar), es la AEPR, agencia responsable, entre otros, por el proyecto de la *Petrobrás*. El BNDE, por su parte, es la institución en la cual cosmopolitas y nacionalistas, por así decirlo, dejan sus diferencias de lado a fin de dar vida a un aparato que ambos consideran como fundamental para el desarrollo económico de Brasil.

Los liberales se concentran en el *Banco do Brasil*, la Sumoc, la FGV y el *Conselho Nacional de Economia* (CNE). El *Banco do Brasil* y la Sumoc, como ya observamos anteriormente, son agencias fundamentales

³¹ Para la lista de siglas utilizadas, ver Anexo III.

Ministros de Economía, burocracia y política económica en el desarrollismo brasileño (1930-1964)

TABLA 11: Agencia económica por ideología de los integrantes de la burocracia económica de Estado, Brasil, 1930-1964 (N y %)

Agencia	Des. Cosmopolita	Des. Nacionalista	Liberal	Total
BB	7 (43,8%)	2 (8,7%)	3 (25%)	12 (24%)
Itamaraty	4 (25%)	2 (8,7%)	0 (0%)	6 (12%)
MF	2 (12,5%)	1 (4,3%)	2 (16,7%)	5 (10%)
MTIC	1 (6,3%)	1 (4,3%)	0 (0%)	2 (4%)
CFCE	1 (6,3%)	3 (13%)	0 (0%)	4 (8%)
CTEF	4 (25%)	1 (4,3%)	1 (8,3%)	6 (12%)
DASP	1 (6,3%)	4 (17,4%)	0 (0%)	5 (10%)
CNP	1 (6,3%)	9 (39,1%)	0 (0%)	10 (20%)
CNAE	0 (0 %)	1 (4,3%)	1 (8,3%)	2 (4%)
CNMM	2 (12,5%)	0 (0%)	0 (0%)	2 (4%)
CEPSN	2 (12,5%)	0 (0%)	0 (0%)	2 (4%)
CME	5 (31,3%)	0 (0%)	1 (8,3%)	6 (12%)
CNPIC	1 (6,3%)	2 (8,7%)	0 (0%)	3 (6%)
FGV	3 (18,8%)	3 (13%)	3 (25%)	9 (18%)
CPE	2 (12,5%)	0 (0%)	2 (16,7%)	4 (8%)
CIME	1 (6,3%)	0 (0%)	1 (8,3%)	2 (4%)
SUMOC	2 (12,5%)	5 (28,7%)	7 (58,3%)	14 (27,5%)
CNE	1 (6,3%)	0 (0%)	5 (41,7%)	6 (12%)
CMBEU	5 (31,3%)	1 (4,3%)	0 (0%)	6 (12%)
AEPR	2 (12,5%)	6 (26,1%)	0 (0%)	8 (16%)
CDI	2 (12,5%)	1 (4,3%)	1 (8,3%)	4 (8%)
BNDE	6 (37,5%)	9 (39,1%)	1 (8,1%)	16 (32%)
PM	2 (12,5%)	1 (4,3%)	0 (0%)	3 (6%)
CDE	1 (6,3%)	3 (13%)	0 (0%)	4 (8%)

Fuente: Observatório de Elites Políticas e Sociais do Brasil (NUSP/UFPR)

en la definición de la política monetaria, elemento esencial de la política económica según la perspectiva liberal. La *Fundação Getúlio Vargas* será una institución central en la producción de datos macroeconómicos para formular la política monetaria, notoriamente en los datos sobre la inflación y sobre las cuentas nacionales. Por último, el CNE, ciudadela liberal según la apreciación de Bielschovsky, fue creado en 1946, implantado definitivamente en 1949, y sirvió como contrapunto liberal a las orientaciones desarrollistas del CFCE³².

La lectura de las líneas de la tabla, sin embargo, revela que la hegemonía liberal solo acontece al interior del CNE. En todas las demás instituciones, ellos dividen espacio con otros grupos ideológicos. De este modo, por más que los liberales controlen, en detrimento de los “estructuralistas”, el proceso de institucionalización de la Economía como disciplina académica y, por consiguiente, asuman las posiciones dominantes al interior de ese campo; como ha demostrado Loureiro³³, el hecho es que al interior del aparato estatal ellos ocupan una posición claramente subordinada. El caso de la Sumoc resulta, en este sentido, ilustrativo. Uno de los lugares institucionales más importantes para los liberales, la Sumoc, fue, desde su creación hasta 1965, cuando dejó de existir, una institución bastante vacía, y nunca obtuvo aquello que era el mayor deseo de los liberales, a saber, el control sobre la expansión de la base monetaria.

A modo de conclusión

Dijimos al comienzo de este artículo que los estudios de impacto de las ideas sobre las decisiones de política económica deben llevar en consideración la viabilidad institucional de las mismas. Ideas pueden funcionar como paradigmas y filtros cognitivos, pueden contar con viabilidad política, pero solamente cuando acunan en instituciones políticas consiguieren garantizar efectos de largo plazo.

Buscamos mostrar que el patrón desarrollista de política económica en Brasil entre los años 1930 a 1964, ampliamente documentado por

³² Bielschovsky, *ibídem*, pp. 341 y 368 y Wirth, *ibídem*, p. 103.

³³ *Ibídem*, pp. 44-50.

la literatura, no puede ser explicado a partir de las acciones o los agentes que dirigen el Ministerio de Economía. Los ministros de esa cartera, como vimos, presentan perfiles ocupacionales e ideológicos muy distantes, y su tiempo de permanencia en el cargo es muy breve. Además, como resaltamos, muchas de las funciones previstas para la ejecución de una política desarrollista no estaban bajo el control pleno del Ministerio de Economía.

En este sentido, debemos mirar para otro lugar en el Estado brasileño a fin de encontrar el local a partir del cual sería posible producir ese patrón de política económica. Siguiendo las indicaciones encontradas en la literatura, realizamos un análisis detenida de la burocracia económica y percibimos que sus agentes son portadores de una larga carrera pública, predominantemente técnica, y que poseen una considerable homogeneidad ideológica. Vimos incluso que, al menos para el universo de individuos aquí analizados, los adeptos a una típica ideología desarrollista actuaban principalmente en las instituciones responsables por la producción de la política económica.

Esos datos sugieren un proceso típico de *institucionalización de ideas económicas*: instituciones creadas para promover la industrialización duran en el tiempo y, de este modo, son capaces de generar carreras extensas y de socializar a sus agentes dentro de un determinado modelo de percepción de los problemas económicos. Estos agentes, por su parte, se transforman en reproductores de esas mismas instituciones y los modelos que ellas encarnan.

Tres observaciones resultan todavía pertinentes para esta conclusión llevándose en consideración los datos presentados en este artículo.

La estabilidad de esa burocracia ayuda a entender también por qué la política brasileña del período siguió un patrón constante, mismo en un ambiente político significativamente inestable. A título de comparación, Brasil y Argentina pasaron ambos por convulsiones políticas, golpes de estado y constantes revueltas y golpes militares. Sin embargo, mientras que Brasil el esfuerzo de implantación de una agenda desarrollista seguía sin interrupciones; en Argentina la política económica resultó completamente errática.

Por ese motivo, cuando se analiza el impacto de la inestabilidad política en el desempeño económico, resulta muy importante diferenciar

dos niveles del proceso político: el nivel abierto y ostensivo de la macropolítica, y el nivel inferior y oculto de la administración estatal. Más allá de que Brasil y Argentina sean ambos muy inestables en relación al primer nivel, Brasil resulta mucho más estable en los niveles más bajos de la administración, particularmente en lo que se refiere a las agencias económicas de Estado. En el caso brasileño, en función de la estabilidad de ese segundo nivel del proceso político, la burocracia estatal se tornó una especie de “memoria social” o de “stock de experiencias” del sistema decisorio, como afirman Peter Hall y Eric Nordlinger³⁴.

El segundo punto a ser enfatizado es que, si por un lado el Estado brasileño del período post 1930 está lejos de ser plenamente racionalizado, como nos quieren hacer creer los ideólogos del *Estado Novo* y los dirigentes del DASP; no es, por otro lado, un Estado completamente desprovisto de institucionalización en el cual predomine solamente la designación directa, como sustenta Schneider para el período post 1964³⁵. Esto parece ser todavía más verdadero cuando dirigimos nuestra mirada para la burocracia económica, formada y entrenada por instituciones estatales estructuradas, cuyo proceso de reclutamiento y formación profesional era bastante riguroso.

Por último, mismo que no sea posible establecer una relación directa o de causalidad entre los atributos de esa elite estatal (sus orígenes, su formación, su carrera y su ideología predominante) con las decisiones orientadas para la *administración cotidiana* del Estado y de la economía; es, por otro lado, analíticamente provechoso establecer una relación entre *tipos de carrera y tipos de política públicas*, como sugiere Schneider³⁶. En este sentido, nuestros datos sugieren que el tipo de carrera de la elite burocrática aquí estudiada y la ideología económica prevaleciente entre sus miembros, pueden tener una fuerte vinculación con el tipo de política económica predominantemente desarrollista durante el período en cuestión.

³⁴ Hall, Peter, op. cit. 1986: 233; Nordlinger, E. A. “Taking the State Seriously”. In: M. Weiner y S. P. Huntington (eds.), *Understanding Political Development*. Illinois, Waveland Press, 1987: 374.

³⁵ Schneider, op. cit.

³⁶ *Ibidem*.

Ministros de Economía, burocracia y política económica en el desarrollismo brasileño (1930-1964)

Anexo I: Ministros de Economía del período 1930-1964 - por gobierno.

Gobierno	Fecha	Ministro	UF	Interinos	UF		
Vargas	1930-1945	José Maria Whitaker	SP	Orlando Vilela	PB		
		Oswaldo Aranha	RS	Cavalcanti Pessoa	CE		
		Artur de Souza Costa	RS	Paulo Lira	PE		
José Linhares	1945	José Pires do Rio	SP				
Dutra	1946-1951	Gastão Vidigal	SP	Vieira Machado	RJ		
		Correia e Castro	RJ		Ovidio Abreu	MG	
		Guilherme da Silveira Filho	RJ				
Vargas II	1951-1954	Horácio Lafer	SP	Alberto de Queiroz		PA	
		Oswaldo Aranha	RS				
Café Filho	1954-1955	Eugenio Gudin	RJ	Otávio G. de Bulhões	RJ		
		José Maria Whitaker	SP				
		Mário L. P. da Câmara	RN				
Kubitschek	1956-1961	José Maria Alkimim	MG	Vianna Júnior	RJ		
		Lucas Lopes	MG				
		Sebastião Paes de Almeida	MG				

Renato Perissinotto, Eric G. Dantas, Adriano Codato
y Thais M. Fillipi

Gobierno	Fecha	Ministro	UF	Interinos	UF
Jânio Quadros	1961	Clemente Mariani	BA	Prisco Paraíso	BA
Goulart	1961-1964	Walter Moreira Salles Miguel Calmon San Tiago Dantas Carvalho Pinto Ney Neves Galvão	MG BA RS SP RS	Tancredo Neves Henrique Barbosa	MG MA

Fuente: Observatório de Elites Políticas e Sociais do Brasil (NUSP/UFPR)

Anexo II: Resumen de la orientación general de las políticas económicas adoptadas entre 1930 y 1964*

Ministro	Fecha	Política
Whitaker	1930	Primeros abordajes frente a la crisis de 1929; valorización del café y pago de los servicios de la deuda.
Oswaldo Aranha	1931	Tentativas de racionalización de la actividad de hacienda, con busca de un equilibrio presupuestario y de balanza de pagos. Mantenimiento de la política de valorización del café, acentuando la nacionalización de la política. Formalización de un régimen de control cambiario combinado con política tarifaria visando racionalizar divisas con base en criterios de esencialidad. Inicio del llamado “proceso de sustitución de importaciones” por medio de efectos proteccionistas a la producción interna y desvalorización cambial.

Ministros de Economía, burocracia y política económica en el desarrollismo brasileño (1930-1964)

Ministro	Fecha	Política
Sousa Costa	1934	Hasta 1937 hubo la misma orientación de Osvaldo Aranha, con enérgicos esfuerzos en la cuestión del pago de los servicios de la deuda hasta su suspensión durante ese mismo año. A partir del <i>Estado Novo</i> , preocupación con el reequipamiento de la economía y la realización de compras militares. Fue establecido el monopolio cambiario a una tasa unificada y el control de importaciones administrado por el <i>Banco do Brasil</i> . A inicios de la década del '40, surgen iniciativas involucrando al gobierno federal en la esfera productiva. Fueron creados el <i>Conselho Técnico de Economia e Finanças</i> (CTFE), el <i>Conselho Federal do Comércio Exterior</i> (CFCE), las carteras de crédito del <i>Banco do Brasil</i> y la <i>Superintendência da Moeda e do Crédito</i> (Sumoc).
Pires do Rio	1945	Intentos de contención de la inflación a través de la disminución del medio circulante. Limitación de las operaciones de la Cartera de Redescuentos del <i>Banco do Brasil</i> . Transferencia de las atribuciones de la <i>Caixa de Mobilização e Fiscalização Bancária</i> para la <i>Superintendência da Moeda e do Crédito</i> (Sumoc).
Gastão Vidigal	1946	Medidas de reducción del gasto público como medio de contención de la inflación, lo que incluía los gastos con funcionariado, inversión pública y crédito. También sirvió a los propósitos de disminución del tamaño de Estado en la actividad económica. Creación de una comisión encargada de desactivar el <i>Departamento Nacional do Café</i> . Medidas de control de la circulación monetaria. Liberalización de la política cambiaria, con el fin de separación entre el cambio libre y el oficial como forma de combate a la inflación y de atracción de flujos de capital.

Ministro	Fecha	Política
Correia e Castro	1946	Mantenimiento inicial del liberalismo en la política cambiaria, con uso de las reservas acumuladas durante la guerra. Sobrevalorización del cambio también como forma de política antinflacionaria. No hubo reajustes salariales en todo el gobierno Dutra. Políticas fiscales y monetarias severamente contractionistas, con la contención de inversiones públicas y reducción de emisión de moneda. Continuación del sostenimiento de los precios del café. Restablecimiento del control cambiario en 1947 debido a la pérdida de divisas y crisis en la balanza de pagos.
Guilherme da Silveira	1949	Mantenimiento de la tasa de cambio sobrevalorizada para atender la demanda de bienes de capital para el reequipamiento de la industria. Tentativa de liberación de importaciones para bienes de consumos a fin de bajar los precios industriales. Sistema de licencias previas de importación – control cambiario – cada vez más encarado como política industrial. Política de crédito ascendente y elaboración del <i>Plano Salte</i> (Salud, Alimentación, Transporte y Energía), primer intento de planeamiento estratégico en el plano económico.
Horácio Lafer	1951	Tentativas de estabilización de la economía y actuación del Estado en las actividades económicas. Mantenimiento de la tasa de cambio fija y sobrevalorada, y régimen de licencias previas para importación. Políticas monetaria y fiscal rígidas. Hubo, al mismo tiempo, a regañadientes del Ministro, expansión crediticia y elevadas tasas de inversión. El BNDE fue creado en 1952. Institución de la Ley de Mercado Libre (Ley 1807), que estableció un sistema de tasas múltiples de cambio.

Ministros de Economía, burocracia y política económica en el desarrollismo brasileño (1930-1964)

Ministro	Fecha	Política
Oswaldo Aranha	1953	Comprometimiento inicial con la aplicación de medidas anti-inflacionarias. Reorganización del Ministerio de Economía como forma de agilizar el mecanismo de hacienda y fiscal. Mantenimiento del Estado coordinador, promotor y actor de actividades económicas. Instrucción 70 de la Sumoc, que instituye tasas múltiples de cambio, siendo la política cambiaria un importante instrumento de la política económica del gobierno. Fijación del precio del café brasileño en los niveles más elevados del mercado internacional. Subordinación del <i>Banco do Brasil</i> al Ministerio de Economía. Expansión crediticia.
Eugênio Gudin	1954	Elaboración de una rígida política de estabilización destinada a combatir la inflación, reequilibrar las cuentas externas y garantizar el apoyo de entidades financieras internacionales. Corte de gastos públicos (inclusive inversiones) y contención de la expansión monetaria y crediticia. Instrucción 113 de la Sumoc, que tenía como objetivo la creación de condiciones favorables a la realización de inversiones extranjeras en el país sin lastro cambiario. Aplicación de la llamada “confiscación cambial” del sector exportador, en especial del café, pues la hacienda del spread proveniente de la política cambiaria era una fuente de captación de recursos no inflacionaria del sector público.
Whitaker	1955	Relajamiento de la política monetaria debido a la crisis de liquidez. Expansión del crédito. Suspensión del programa de compra de stocks de café por el gobierno, teniendo en vista la reducción del gasto público y la eliminación de los productores menos eficientes. Aumento de las bonificaciones en las exportaciones de café. Elaboración de una reforma cambial.

Ministro	Fecha	Política
Alkimin	1956	<p>Participación del Ministerio de Economía en el <i>Conselho de Desenvolvimento</i>, creado en 1956 y responsable por la elaboración del Plan de Metas. Creación de grupos sectoriales para la ejecución del Plan. La política cambiaria permanece como importante instrumento de política económica a disposición, como la Instrucción 113 de la Sumoc. El sistema de tasas múltiples fue posteriormente simplificado. La política monetaria simultáneamente aseguró el crédito necesario para la expansión de la inversión pública y atenuó las consecuencias más perturbadoras de la inflación. Mantenimiento de la confiscación cambial. Financiamiento inflacionario. Crédito ofrecido por el BNDE. Estado como proveedor de insumos básicos. Énfasis en el sector industrial. Reforma tarifaria proteccionista y simplificación de las tasas de cambio.</p>
Lucas Lopes	1958	<p>Elaboración del Plan de Estabilización Monetaria, que tuvo como base cuatro medidas principales: limitación de la oferta de medios de pago, a través de la restricción al crédito; mayor control de los gastos públicos, conjugado con el aumento en el impuesto sobre renta y consumo; menores reajustes salariales; y eliminación de los subsidios cambiales. Se contó con el apoyo del FMI. Había instrumentos heterodoxos como forma de contención de los medios de pago. Uno de ellos era la manipulación de los préstamos de las diversas carteras del <i>Banco do Brasil</i> (regulación de la base monetaria). Otro era la compra y venta de divisas en las operaciones de cambio, con la venta de <i>Promessas de Venda de Câmbio</i> (PVC). Rompimiento con el FMI por parte del Presidente cuando fue constatada la inviabilidad política de la aplicación del Plan de Estabilización, que podría comprometer la ejecución del Plan de Metas.</p>

Ministros de Economía, burocracia y política económica en el desarrollismo brasileño (1930-1964)

Ministro	Fecha	Política
Paes de Almeida	1959	Reactivación de las negociaciones con el FMI, Banco Mundial y Banco Interamericano de Desarrollo. Emisión de moneda en larga escala, con la política cambiaria, crediticia y agrícola de tipo expansionistas.
Clemente Mariani	1961	Objetivos de corrección del desequilibrio presupuestario y del déficit en la balanza de pagos con la reducción de los gastos gubernamentales, la restricción del crédito y el estímulo a las exportaciones. Reforma cambiaria, con la Instrucción 204 de la Sumoc, que eliminó las subastas cambiales para la categoría general de importaciones y permitió que fuesen realizadas a una tasa libre. La reforma posibilitó un préstamo del FMI al Brasil.
Moreira Sales	1961	Las contradicciones internas del gobierno y la corta duración de ese equipo ministerial impidieron la implantación de un programa económico-financiero coherente.
Miguel Calmon	1962	Tentativa de implantación de un plan de estabilización de la moneda y disminución del déficit de caja del Tesoro.
San Tiago Dantas	1963	Compromiso con el programa de austeridad económica, basado en las directrices trazadas a finales de 1962 por el Plan Trienal de Desarrollo Económico y Social, de autoría de Celso Furtado, ministro extraordinario de Planeamiento.
Carvalho Pinto	1963	El ministerio elaboró medidas para disminuir la cantidad de dinero circulante, reducir el déficit federal y controlar la concesión de crédito.

Ministro	Fecha	Política
Ney Galvão	1963	Los objetivos prioritarios sería el incremento de las exportaciones, el aprovechamiento de la capacidad ociosa de sectores de la industria de base, el reequipamiento del sistema tributario, la reevaluación de la colaboración federal en el equilibrio presupuestario de los Estados, el fortalecimiento del mercado de títulos y el financiamiento a la agricultura de subsistencia. Monopolio del <i>Banco do Brasil</i> sobre las divisas obtenidas por las exportaciones de café y azúcar. Mantenimiento de los subsidios sobre el petróleo y el trigo. Reglamentación de la Ley sobre el Capital Extranjero.

Fuente: Observatório de Elites Políticas e Sociais do Brasil (NUSP/UFPR)

OBS.: Esta síntesis se limita a los ministros titulares, exceptuando Antônio Carlos Barcellos, de quien no obtuvimos información sobre su política económica.

Anexo III. Abreviaturas y siglas utilizadas y año de creación o funcionamiento de la agencia

AEPR: Assessoria Econômica da Presidência da República (1951-1954)

BB: Banco do Brasil (1905)

BNDE: Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (1952)

CDE: Conselho de Desenvolvimento Econômico (1956-1964)

CDI: Comissão de Desenvolvimento Industrial (1952)

CEPSN: Comissão Executiva do Plano Siderúrgico Nacional

CFCE: Conselho Federal de Comércio Exterior (1934-1949)

CIME: Comissão da Indústria de Material Elétrico (1944-1946)

CMBEU: Comissão Mista Brasil-Estados Unidos (1951-1953)

CME: Coordenação de Mobilização Econômica (1942-1945)

CNAE: Conselho Nacional de Águas e Energia (1939-1969)

CNE: Conselho Nacional de Economia (1949-1967)

CNMM: Conselho Nacional de Minas e Metalurgia (1940-1960)

CNP: Conselho Nacional do Petróleo (1938-1960)

CNPIC: Conselho Nacional de Política Industrial e Comercial (1944-1946)

CPE: Comissão de Planejamento Econômico (1944)

CPSN: Comissão do Plano Siderúrgico Nacional (1940)

CTEF: Conselho Técnico de Economia e Finanças (1937-1971)

DASP: Departamento Administrativo do Serviço Público (1938-1965)

FGV: Fundação Getúlio Vargas (1944)

ITAMARATY: Ministério das Relações Exteriores (1822)

MF: Ministério da Fazenda (1893)

MTIC: Ministério do Trabalho Indústria e Comércio (1930)

PM: Plano de Metas (1956-1960)

SUMOC: Superintendência da Moeda e do Crédito (1945-1964)

Referencias

Adorno, Sérgio, *Os aprendizes do poder: o bacharelismo liberal na política brasileira*, Paz e Terra, Rio de Janeiro, 1988.

Baer, Werner, *Industrialization and Economic Development in Brazil*, Yale University, Homewood, Illinois, 1965.

Benevides, M. V. *O governo Kubitschek: desenvolvimento econômico e estabilidade política*, Paz e Terra, Rio de Janeiro, 1979.

Bethell, Leslie, (org.), *Latin America. Economy and Society since 1930*, Cambridge University Press, Cambridge, 1998, p. 149 a 237.

Bielschowsky, Ricardo, *O pensamento econômico brasileiro, O ciclo ideológico do desenvolvimentismo*, Contraponto, Rio de Janeiro, 2000.

Campbell, J. L., "Ideas, Politics, and Public Policies", en *Annual Review of Sociology*, 2002, 28: 21-38.

Carvalho, J. M., *A construção da ordem e Teatro de sombras*, Editora UFRJ/Relume Dumará, Rio de Janeiro, 1996.

Codato, Adriano, Classe política e regime autoritário: os advogados do Estado Novo em São Paulo, en *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 2014, 29(84), p. 145 a 163.

Conde, Roberto Cortés, *The Political Economy of Argentina in the Twentieth Century*, Cambridge University Press, Cambridge, 2009.

Daland, Robert, *Brazilian Planning. Development, Politics, and Administration*, The University of North Carolina Press, North Carolina, 1967.

Díaz-Alejandro, Carlos, *Essays on the Economic History of the Argentine Republic*, Yale University Press, New Haven, 1970.

Dorfman, Adolfo, *Cincuenta años de industrialización en la Argentina (1930-1980)*, Ediciones Solar, Buenos Aires, 1983.

Draibe, Sônia, *Rumos e metamorfoses, Estado e industrialização no Brasil: 1930-1960*, Paz e Terra, Rio de Janeiro, 1985.

Fajnzylber, Fernando, *La industrialización trunca de América Latina*, Editorial Nueva Imagen, México, 1983.

Fausto, Boris y Devoto, Fernando, *Brasil e Argentina: um ensaio de histórica comparada (1850-2002)*, Editora 34, São Paulo, 2004.

Fonseca, Pedro, *Vargas: o capitalismo em construção (1906-1954)*, Editora Brasiliense, São Paulo, 1987.

Goldstein, Judith, *Ideas, Interests, and American Trade Policy*, Cornell University Press, Ithaca/London, 1993.

Gouvêa, Gilda, *Burocracia e elites burocráticas no Brasil*, Editora Paulicéia, São Paulo, 1994.

Hall, Peter, "Conclusion: The politics of keynesian ideas", en Hall, Peter (ed.), *The political power of economic ideas. Keynesianism across Nations*, Princeton University Press, Princeton, 1989, p. 361 a 391.

Hall, Peter, "Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain", en *Comparative Politics*, Vol. 25, n. 3, Abril de 1993, p. 275 a 296.

Hall, Peter, *The politics of State intervention in Britain and France*, Oxford University Press, Oxford, 1986.

Hay, Colin, "Ideas and the Construction of Interests", en Béland, Daniel y Cox, Robert Henry (eds.), *Ideas and Politics in Social Sciences*, Oxford University Press, Oxford, 2011, p. 65 a 82.

Jauregui, Anibal, "La regulación económica y la representación corporativa en la Argentina y el Brasil", en *Revista de Sociología e Política*, Curitiba, 14: p. 61-75, junio de 2000.

Leff, Nathaniel, *Economic policy-making and development in Brazil, 1947-1964*, John Wiley & Sons, Inc., New York, 1968.

- Leftwich, Adrian, “Bringing Politics Back In: Towards a Model of the Developmental State”, en *The Journal of Developmental Studies*, Vol. 31, n. 3, febrero de 1995, p. 400 a 427.
- Leopoldi, Maria Antonieta, *Política e interesses na industrialização brasileira. As associações industriais, a política econômica e o Estado*, Paz e Terra, Rio de Janeiro, 2000.
- Lima, Marcos Costa (ed.), *Os boêmios cívicos. A Assessoria Econômico-Política de Vargas (1951-54)*, Centro Internacional Celso Furtado/ Banco do Nordeste, Rio de Janeiro, 2013.
- Loureiro, Maria Rita y Abrúcio, Fernando, Relatório de Pesquisa. Núcleo de Pesquisa e Publicações-FGV. N. 9, 1998.
- Loureiro, Maria Rita, “Economistas e elites dirigentes no Brasil”, en *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 20, 2006.
- Loureiro, Maria Rita, *Os economistas no governo: Gestão econômica e democracia*, Editora da Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 1997.
- Love, Joseph, *São Paulo na federação Brasileira (1889-1937): a locomotiva*, Paz e Terra, Rio de Janeiro, 1982.
- Martins, Luciano, “Reforma da administração pública e cultura política no Brasil: uma visão geral”, en *Cadernos ENAP*, n. 8, Brasília, 1997.
- Martins, Luciano, *Pouvoir et développement économique. Formation et evolution des structures politiques au Brésil*, Éditions Anthropos, Paris, 1976.
- Mehta, Jal, “The varied roles of ideas in Politics: from ‘whether’ to ‘how’”, en Béland, Daniel y Cox, Robert Henry (eds.), *Ideas and Politics in Social Sciences*, Oxford University Press, Oxford, 201, p. 23 a 46.
- Miceli, Sérgio, “Carne e osso da elite política brasileira pós-1930”. En Fausto, Boris (ed.), *História geral da civilização brasileira*, Tomo III, 3º Vol, Bertrand Brasil, Rio de Janeiro, 1991, p. 557 a 597.
- Nordlinger, E. A. “Taking the State Seriously”, en M. Weiner y S. P. Huntington (eds.), *Understanding Political Development*, Waveland Press, Illinois, 1987, p. 353 a 390.
- Offerlé, M. (org.), *La profession politique (XIXe-XXesiècles)*, Éditions Belin, Paris, 1999.
- Pablo, Juan Carlo, *La economía que yo hice*, Ediciones El Cronista Comercial, Buenos Aires, 1980.

Perissinotto, Renato, “O conceito de estado desenvolvimentista e sua utilidade para os casos brasileiro e argentino”, en *Revista de Sociologia e Política*, v. 22, 2014, p. 59 a 75.

Schneider, Ben, *Politics within the State. Elite Bureaucrats and Industrial Policy in Authoritarian Brazil*, University of Pittsburgh Press, Pittsburgh, 1991.

Sikkink, Kathryn, *Ideas and Institutions: Developmentalism in Brazil and Argentina*, Cornell University Press, Ithaca/London, 1991.

Sola, Lourdes, *Ideias Econômicas e Decisões Políticas*, Edusp, São Paulo, 1998.

Walsh, J. I., “When Do Ideas Matter? Explaining the Successes and Failures of Thatcherite Ideas”, en *Comparative Political Studies*, Vol. 33, n. 4, mayo de 2000, p. 483 a 516.

Wirth, John, *The politics of Brazilian Development (1930-1945)*, Stanford University Press, Stanford, 1970.

Yee, A. S., “The Causal Effects of Ideas on Policies”, en *International Organization*, Vol. 50, n. 1, invierno de 1996, p. 69 a 108.

Los industriales ante el frondicismo: corporaciones, capital extranjero y desarrollo industrial. Gran Rosario, 1958-1962

Silvia Simonassi
ISHIR/CESOR-UNR

Resumen

En este artículo analizamos las relaciones construidas entre el gobierno frondicista, los empresarios y sus principales organizaciones, adoptando una perspectiva de análisis regional. Centramos el análisis en las posiciones esgrimidas por las principales organizaciones de la industria de la ciudad de Rosario, provincia de Santa Fe, Argentina. Analizamos las posturas que sustentaron ante las políticas industriales adoptadas por el gobierno nacional, sobre el papel que debía ocupar el capital extranjero invertido en el país y acerca de la etapa que se abría para el desarrollo industrial, sus potencialidades y límites. Sostenemos que las relaciones entre el frondicismo y el empresariado argentino fueron complejas, conflictivas y oscilantes, dependiendo de los diferentes sectores cuya representación ostentaban y las particulares trayectorias y tradiciones previas de los empresarios y sus organizaciones.

Palabras clave

Empresarios, desarrollo industrial, capital extranjero, perspectiva regional

Abstract

This article explores the relationships built between *Frondicismo*, capitalists and their associations, from a regional perspective. We focus on the positions taken by the main industrialist associations in Rosario, Santa Fe, Argentine. We analyze the positions about industrial policies, foreign investments, industrial developments, potentialities and limits. We uphold that the relationships between industrialist and government were complex, conflicting and fluctuating depending on the different sectors,

the particular paths and traditions of the capitalists and their associations.

Key words

Capitalists, industrial development, foreign capital, regional perspective

Introducción

En las memorias empresarias, recuperadas a partir de testimonios orales, biografías o autobiografías, el frondicismo ha quedado registrado como “la mejor época”, una especie de “edad de oro” de la industria argentina. Por la intensificación del desarrollo industrial, por las oportunidades de negocios encontradas por los industriales argentinos, por el énfasis colocado en la formación y capacitación técnica, el tramo de gobierno de Arturo Frondizi, entre 1958 y 1962 suele rememorarse como uno de los más declaradamente industrialistas.¹ ¿Fueron estas representaciones construidas durante el transcurso del gobierno frondicista? ¿O por el contrario representan reconstrucciones posteriores? ¿Están asociadas a los procesos de desindustrialización de las décadas posteriores y aparecieron como evocaciones de un pasado mejor? ¿O representan más bien cierto clima de ideas propio de los años sesenta que construyó la ecuación independencia nacional/desarrollo industrial y resultó verosímil y duradero, leído a contrapelo de los procesos posteriores?

El principio fundamental del planteo desarrollista, que consistía en la confianza en el desarrollo industrial y el énfasis en la integración vertical de la industria despertó la inicial adhesión de los empresarios de la industria. El problema de arrastre de la economía argentina - la

¹ Vassalli, Roque, *Casi Memorias. Pasajes de la vida de un gran industrial*, Ediciones Grandes Industriales, Rosario, 1990; Kait, Samuel, *Quien es quien en defensa de la industria argentina*, FAIGA, Buenos Aires, 1997; Berestan, Israel, *Industria argentina. Su origen, desarrollo y destrucción*, Bitácora Ediciones, Buenos Aires, 2002; Entrevistas realizadas por la autora a Antonio Solero, Rosario, mayo 1996; José Censabella, Rosario, julio de 2001, Eduardo Cimolai, Rosario, setiembre de 2002.

crisis de divisas producida por la dependencia de la industria nacional de las importaciones de insumos y maquinarias- debía ser resuelto según el frondicismo, mediante el ahorro que podía lograrse gracias a la explotación de las reservas nacionales de gas y petróleo; que a la vez estimularía a las ramas química y petroquímica. Además la industria siderúrgica venía a ocupar un lugar central en el programa desarrollista. La promesa de resolver los problemas energéticos y de infraestructura y de estimular otras ramas como el papel, la maquinaria pesada para el campo, las maquinarias industriales y el cemento, no podía menos que traer satisfacción al sector.²

El aliento a las inversiones de capitales extranjeros, junto con la creación de centros productivos en el interior del país bajo este estímulo era percibido como una manera de sustituir la insuficiencia de la capacidad de ahorro local. Por otra parte, los índices de la producción industrial parecieron corroborar las percepciones *ex post* sobre el significado de esos años, habida cuenta de que a pesar del estancamiento en las ramas vegetativas de la industria, aquellas promocionadas por el gobierno nacional y con alta participación de capitales extranjeros, como la de maquinarias y equipos o el sector químico, ostentaron un veloz crecimiento, lo cual habría dinamizado un conjunto de actividades subsidiarias.³

En la provincia de Santa Fe en particular, se radicó un porcentaje importante de las autorizaciones otorgadas por el gobierno nacional, un 24% del total. En el cordón industrial del Gran Rosario se instalaron la mayor parte de las nuevas empresas de capital extranjero, generando un crecimiento acelerado de las ciudades vecinas hacia el norte, por la ribera del Río Paraná. Así, en 1963 el ritmo de crecimiento anual del departamento Rosario fue del 5,4%, y el del departamento vecino del 15,5%, donde

² Frondizi, Arturo, *Industria argentina y desarrollo nacional*, tomo I, Ediciones Qué, Buenos Aires, 1957; Frondizi, Arturo, *Mensajes Presidenciales - 1958-1962*, Centro de Estudios Nacionales, Buenos Aires, 1978; Gerchunoff, Pablo y Llach, Lucas, *El ciclo de la ilusión y el desencanto. Un siglo de políticas económicas argentinas*, Emecé, Buenos Aires, 2007.

³ Schwarzer, Jorge, *La industria que supimos conseguir. Una historia político social de la industria argentina*, Planeta, Buenos Aires, 1996; Niosi, Jorge, *Los empresarios y el estado argentino, 1955-1969*, Siglo XXI, Buenos Aires, 1974.

se produjo además un rápido crecimiento en el número de trabajadores industriales (de aproximadamente un 27%), mientras en Rosario decrecía y en la provincia se incrementaba pero a un nivel mucho menor.⁴ Las dimensiones promedio de las empresas siguieron en ambos departamentos un comportamiento inverso: mientras en Rosario, entre los años 1953 y 1960 el promedio descendió de 7,3 a 6,3 obreros por establecimiento en San Lorenzo, por el contrario, subió de 9,7 a 14,2.⁵ Gracias al dinamismo de la industria en la zona del cordón industrial, la provincia de Santa Fe expandió el empleo a un ritmo mayor que el total nacional.

El empuje del gobierno desarrollista provincial en el terreno industrial, a través de la gestión de un equipo de economistas acaudillado por Juan Quilici, junto a la agresividad de las políticas públicas de infraestructura ostentada por el intendente de Rosario, el también desarrollista Carballo, refuerzan esta imagen de la etapa.⁶

No obstante, en este trabajo sostenemos que las relaciones entre el frondicismo y el empresariado argentino fueron complejas, conflictivas y oscilantes, dependiendo de los diferentes sectores cuya representación

⁴ Rofman, Alejandro, Cristiá, Carlos y otros, *Prediagnóstico de la estructura productiva del Área Gran Rosario, Municipalidad de Rosario, Comisión Coordinadora Urbanística, Ferroviaria, Vial y Portuaria para la ciudad de Rosario*, Rosario, 1971. Es necesario destacar que Rosario contaba en 1960 con 590.000 habitantes, mientras San Lorenzo poseía 22.000: Rofman, Alejandro, *Desarrollo económico del Gran Rosario*, Rosario, 1962, mimeo.

⁵ Rofman, Alejandro, *Desarrollo...*, op. cit.

⁶ Simonassi, Silvia, “Perfil industrial y dinámica social en la provincia de Santa Fe (1943-1976)”, en Aguila, Gabriela (comp.), *De los cordones industriales al eje de integración Mercosur (1940-2005)*, Tomo 11 de Barrera, Darío (dir.), *Nueva Historia de Santa Fe, La Capital & Prohistoria* Ediciones, Rosario, 2006; “El desarrollo industrial en debate: gobierno desarrollista y sector industrial en la provincia de Santa Fe, 1958-1962”, en Marcelo Rougier (dir.), *Estudios sobre la industria argentina. Políticas de promoción y estrategias empresariales//2*, Buenos Aires, Lenguaje Claro Editora, 2010; *Las organizaciones empresarias de la industria en Rosario (1930-1962)*, tesis doctoral inédita, Facultad de Humanidades y Artes, Universidad Nacional de Rosario, 2012; Filiberti, Beatriz y Armida, Marisa, “Entre la proscripción y el desarrollo, 1955-1966”, en *Rosario en la Historia, de 1930 a nuestros días*, Tomo I, Rosario, UNR Editora, 2000.

ostentaban y las particulares trayectorias y tradiciones previas de los empresarios y sus organizaciones.

De modo que en este artículo nos proponemos repensar las relaciones entre el gobierno nacional, los empresarios y sus corporaciones a escala regional, analizando la dinámica y el ritmo particular de las posturas que sustentaron ante las políticas industriales adoptadas durante el período, respecto del papel que debía ocupar el capital extranjero invertido en el país y sobre la etapa que se abría para el desarrollo industrial. En un primer apartado, relevamos las hipótesis formuladas por la historiografía sobre el papel jugado por las principales corporaciones empresarias nacionales ante las principales políticas ejecutadas por el gobierno central. En una segunda sección ahondamos el análisis en las posiciones esgrimidas por las corporaciones rosarinas, en particular tres de ellas, la *Federación Gremial del Comercio y la Industria*, la *Cámara de Industriales Metalúrgicos* y la *Bolsa de Comercio*, todas de la ciudad de Rosario. En una tercera parte analizamos las posturas sustentadas ante las inversiones de capital extranjero que arribaron a la región, para presentar en una cuarta sección, la situación de los industriales carroceros, sus demandas y posturas, como modo de profundizar en las oportunidades y límites que representaron las políticas industriales frondicistas para algunas fracciones de la burguesía industrial de corte regional/local. Por último, presentamos algunas conclusiones.

1.- Los empresarios y el primer desarrollismo

Ciertas interpretaciones sobre las relaciones anudadas por el empresariado argentino con el frondicismo han subrayado la idea de la inicial oposición y posterior apoyo prestado por las principales organizaciones empresarias al gobierno nacional. Tal fue el caso de ACIEL (Acción Coordinadora de Entidades Libres), integrada por la SRA (Sociedad Rural Argentina), la UIA (Unión Industrial Argentina), la Bolsa de Comercio de Buenos Aires, la Confederación Argentina del Comercio, la Bolsa de Cereales y la Asociación de Bancos de la República Argentina. ACIEL fue creada con el propósito de dejar sentados principios liberales ortodoxos, contrarios a la intromisión del estado en la economía,

constituyéndose en “uno de los voceros más ortodoxos del librecambismo que jugó un papel político muy relevante”⁷, erigiéndose en los años siguientes en “la organización sindical del bloque de poder”.⁸

En rigor, su fundación fue consecuencia de la inminente reorganización de la CGE (Confederación General Económica), clausurada por la “Revolución Libertadora” y efectivamente rehabilitada por el frondicismo. De allí el adjetivo “libre” que incluía su denominación y formaba parte del discurso sostenido desde la entidad, en contraposición a la acusación de totalitaria que recaía sobre su adversaria.⁹ Además, la unidad de ACIEL habría obedecido a la necesidad de compensar el poder social de la CGT y al enfrentamiento con el peronismo,¹⁰ por lo cual promovió una actitud claramente hostil hacia los trabajadores y sus organizaciones.¹¹

A la inversa, la CGE habría sustentado una postura de inicial apoyo y posterior oposición al gobierno frondicista. Tras la restitución de la personería jurídica, la CGE retomó públicamente las premisas que tendían al apoyo a aquellas políticas de desarrollo capitalista autónomo y federalista, apoyando selectivamente las políticas de inversiones de capital extranjero y promoviendo la colaboración con la central obrera y las “fuerzas del trabajo”.¹² Si bien la CGE apuntaló inicialmente el programa de industrialización de Frondizi, pronto se volcaron a la oposición, proponiendo incluso una alianza con los sindicatos contra el programa desarrollista, recibiendo del gobierno duras críticas.¹³ Para la

⁷ Sidicaro, Ricardo, *La Bolsa de Comercio de Buenos Aires y la representación de intereses empresarios. Estudio de sociología*, CISEA, Buenos Aires, noviembre de 1988, p. 84.

⁸ Niosi, Jorge, *Los empresarios...*, op. cit. p. 59.

⁹ Cúneo, Dardo, *Comportamiento y crisis de la clase empresaria*, CEAL, Buenos Aires, 1984, p. 220.

¹⁰ Schvarzer, Jorge, *Empresarios del pasado. La Unión Industrial Argentina*, CISEA - Imago Mundi, Buenos Aires, 1991, pp. 124-125.

¹¹ Niosi, Jorge, *Los empresarios...*, op. cit. pp. 221-222

¹² *Ibidem*, pp. 81 y ss. Cúneo, Dardo, *Comportamiento y crisis*, op. cit., pp. 209-210.

¹³ Brennan, James y Rougier, Marcelo, *Perón y la burguesía argentina. El*

CGE, ACIEL era una “organización de papel”, cuyo principal propósito era ejercer como su principal opositora, presionando al gobierno para evitar su rehabilitación, para bloquear la devolución de sus fondos, sin posibilidad alguna de articulación de acciones conjuntas ni siquiera ante la conflictividad obrera y laboral.¹⁴

Este deslizamiento en sentido inverso de los apoyos, tuvo en el Plan de Estabilización anunciado en diciembre de 1958 su punto de inflexión. En efecto, durante el año 1958 las políticas expansivas habían generado una inflación importante y un aumento de las compras al exterior que profundizaron la crisis externa, al punto que se limitaron las importaciones. Estas políticas prepararon el terreno para la aplicación del Plan de Estabilización que fue anunciado a fines de ese año, consistente en una serie de disposiciones destinadas a contener el gasto público y aumentar la capacidad productiva: la unificación del tipo de cambio –que produciría una importante depreciación y un alza de los precios internos- la eliminación del sistema de permisos de cambio, recargos a las importaciones de hasta un 300% y la imposición de un sistema de depósitos previos para los importadores. Se tomaron también medidas tendientes a reducir el empleo público, se suspendieron obras públicas y se incrementaron las tarifas de los servicios públicos. La aplicación de esta nueva política condujo al incremento de la conflictividad laboral, convirtiendo al año 1959 en el de mayor cantidad de huelgas registradas durante el período frondicista.¹⁵

Estas notorias divergencias entre sectores de las elites económicas argentinas en torno a las ideas económicas desarrollistas y su aplicación, han sido contrastadas con las posturas asumidas por sus pares brasileños frente al gobierno de Kubitschek, quienes por el contrario, apoyaron y se amalgamaron en torno a las ideas de industrialización propiciadas desde el Estado.¹⁶

proyecto de un capitalismo nacional y sus límites (1946-1976), Lenguaje Claro Editora, Buenos Aires, 2013, pp. 157 y ss.

¹⁴ Freels, John, *El sector industrial en la política nacional*, Eudeba, Buenos Aires, 1970, pp. 36 y ss.

¹⁵ Gerchunoff, Pablo y Llach, Lucas, *El ciclo de la ilusión y el desencanto...op. cit.*; Niosi, Jorge, *Los empresarios...*, op. cit.

¹⁶ Sikkink, Kathryn, *El proyecto desarrollista en la Argentina y Brasil: Frondizi y*

Las actitudes de las cúpulas empresariales argentinas en relación a las políticas industriales han sido complementadas con otros análisis más atentos a las actitudes asumidas por las diferentes fracciones de la burguesía industrial. Así, algunos estudios han complejizado el análisis al centrar el foco en las cámaras locales o las Federaciones provinciales.¹⁷ También se ha llamado la atención sobre los conflictos desatados entre diversos sectores industriales en torno a las políticas industriales emprendidas desde el gobierno nacional.¹⁸ Es preciso continuar en esta línea, indagando las posturas asumidas por los empresarios del interior - en particular su fracción industrial-, para analizar a un nivel más al ras del suelo, más atento a los matices y los claroscuros, las actitudes y percepciones que las novedades en política industrial despertaron entre estos actores.

2.- El frondicismo a través de la lente de empresarios del interior

La Bolsa de Comercio de Rosario hizo conocer en octubre de 1958 a través de una “Declaración” los principales tópicos de descontento, como la falta de una política de fomento para el sector rural, la escasez de crédito, el incremento de un 60% de los salarios (cuyo impacto, afirmaban, había sido tres veces superior al monto de las utilidades de más de diez mil establecimientos), la escasa atención al problema del transporte, las huelgas y la indisciplina obrera. La declaración estaba redactada en un tono de moderación, que no reflejaba una actitud confrontativa.¹⁹ En parte, eso se debía a las expectativas colocadas en determinadas políticas, como la petrolera, que despertaba muestras de optimismo y “plena satisfacción”²⁰

Kubitschek, Siglo XXI, Buenos Aires, 2009.

¹⁷ Brennan, James y Rougier, Marcelo, *Perón y la burguesía argentina*, op. cit.; Simonassi, Silvia, “El desarrollo industrial en debate...”, op. cit.

¹⁸ Schvarzer, Jorge, *La industria que supimos conseguir...*, op. cit.

¹⁹ Bolsa de Comercio de Rosario (BCR), “Declaración de la Bolsa de Comercio de Rosario”, Rosario, 21 de octubre de 1958, en *Memoria correspondiente al ejercicio de 1958*, abril de 1959, pp. 29-40.

²⁰ BCR, “Intensificación de los recursos petrolíferos. Telegrama enviado por la Cámara Sindical al Presidente de la Nación”, Rosario, 26 de julio de 1958, en *ibidem*, pp. 43-44.

así como las declaraciones de continencia, austeridad, reducción del gasto público, limitación del “dirigismo estatal” que fueron ratificadas y materializadas en el Plan de Estabilización.²¹

No obstante, la impaciencia ya se hacía patente pocos meses después, fundamentalmente ante el fracaso en la contención de la inflación, no obstante lo cual persistían en cierta actitud expectante, ante los posibles efectos de la aplicación del Plan.²² El paso del tiempo los condujo a referirse a “dilaciones y...obstáculos de diverso orden”, en particular a la demora en dismantelar el estado intervencionista y avanzar en un régimen de libre competencia.²³ A partir de 1961 la preocupación por las huelgas, la intranquilidad social, los sabotajes y finalmente la crisis política y la destitución del gobierno ocuparon la atención de la organización.²⁴ Si bien la Bolsa de Comercio local contenía una cámara industrial -conformada por representantes de grandes empresas industriales de la región, nacionales y extranjeras-, las demandas reflejaban una predominante preocupación por la situación del sector agrícola, el mercado de granos y el puerto local.

La Federación Gremial del Comercio y la Industria de Rosario – en el pasado una organización representativa de los intereses de la pequeña y mediana industria local y defensora del federalismo económico²⁵-

²¹ BCR, “Estabilización de la economía. Nota de la Bolsa de Comercio de Rosario al Presidente de la Nación”, Rosario, 10 de enero de 1959, en *ibidem*, pp. 45-50.

²² BCR, “Introducción” en *ibidem*, pp. 9-14.

²³ BCR, “Introducción”, pp. 8-14; “Nuevos directores de la economía y finanzas de la Nación. Comunicación al Señor Ministro de Economía de la Nación, ingeniero Alvaro Carlos Alsogaray”, pp. 135-136, en *Memoria correspondiente al ejercicio de 1959*, abril de 1960.

²⁴ BCR, “Introducción”, *Memoria correspondiente al ejercicio de 1961*, abril de 1962, pp. 9-14; “Introducción”, *Memoria correspondiente al ejercicio de 1962*, abril de 1963, pp. 9-17.

²⁵ Badaloni, Laura y Simonasi, Silvia, “Asociacionismo empresario y conflictividad social en la Rosario de entreguerras” en Sandra Fernández y Oscar Videla (comp.), *Ciudad oblicua. Aproximaciones a temas e intérpretes de la entreguerra rosarina*, La Quinta Pata y Camino Ediciones, Rosario, 2008; Simonassi, Silvia, “Las organizaciones empresarias de la industria...”, op. cit.

permaneció durante estos años dominada por sectores liberales del empresariado local. Su presidente, el ingeniero Ernesto Daumas - hijo de un prestigiado dirigente histórico de Federación Gremial y Bolsa de Comercio, empresario metalúrgico y dedicado tras la caída del peronismo a otras actividades como la aviación comercial y la televisión- desempeñó un papel destacado en ACIEL, ejerciendo el cargo de vicepresidente primero.

Así, Federación Gremial siguió en buena medida los lineamientos de ACIEL y se opuso a la decisión del gobierno de reorganizar la CGE, propiciando la libre organización, sin interferencia estatal, contra “la absorción, el centralismo, el sistema despótico de afiliación compulsiva y de aportes obligatorios”. Más aún, llamaron a *combatir sin reserva* su reconstitución y a librar una “*lucha activa contra la CGE*”. Propugnaban una organización que se estructurase sobre la base de aportes democráticos, voluntarios y federales, “sin coacciones que quebranten el libre derecho de asociación”.²⁶

Evaluaban que se transitaba por una crisis económica que el gobierno no acertaba en resolver, pues no había devuelto las empresas nacionalizadas a sus iniciales propietarios, no cumplía con las promesas de atracción de capitales “para el aprovechamiento de nuestra soterrada riqueza petrolífera” y en cambio persistía la deuda externa, el desequilibrio de la balanza de pagos, se incrementaba el gasto fiscal y continuaban las limitaciones en la disponibilidad de divisas.²⁷

Este discurso no se moderó demasiado con el Plan de Estabilización. Si bien inicialmente manifestaron coincidir “en general con las promociones del Plan”²⁸ impugnaron el intervencionismo estatal, el gasto público, el clientelismo, la inflación:

²⁶ Federación Gremial del Comercio y la Industria de Rosario, *Actas de reuniones del Consejo Directivo* (FG-CD), T. 7, 461, 28/3/58, fo. 98-102; 465, 7/7/58, fo. 127-ss. Los subrayados son nuestros.

²⁷ *Boletín de la Federación Gremial del Comercio y la Industria de Rosario* (*Boletín*), núm. 586, 22/11/58.

²⁸ *Boletín*, núm. 592, 7/2/59.

“dentro de nuestro ideario señalamos como hechos perniciosos que el Estado pretenda dirigir la economía por intermedio de decisiones y organismos burocráticos, que se desempeñe como empresario en actividades propias de los particulares, que no se desprenda de empresas deficitarias que pesan sobre los recursos generales, que aumente arbitrariamente los tributos e invente continuamente nuevos sistemas para cobrarlos mas y mejor a fin de satisfacer su hipertrofia a través de innumerables reparticiones y oficinas innecesarias, que mantenga en tareas improductivas, como empleados públicos, a una cuarta parte de la población del país apta para el trabajo, que en la desorganización financiera oficial haga propicias las lacras administrativas y el desfalco en empresas estatales, que admita pequeños grupos de influencia para concederles ventajas o canonjías, y que, como consecuencia de su política económica y financiera demagógica, envilezca la moneda y promueva la inflación”.²⁹

Con invocaciones al liberal Ludwig Von Mises, rechazaban la intervención estatal en la economía.³⁰ De modo que de conjunto, el cuestionamiento recaía sobre el estado empresario, que entre otras áreas, controlaba los servicios públicos y lo hacía de manera monopólica, ineficiente y onerosa:

“los servicios públicos no deben ser directamente prestados por ese empresario indefinido que es el Estado, éste debe concederlos a particulares, a empresas privadas, concesionarias, y limitarse a la función del concedente vigilando el fiel cumplimiento de la concesión”.³¹

²⁹ *Boletín*, núm. 672, 8/10/60.

³⁰ *Boletín*, núm. 663, 6/8/60.

³¹ *Boletín*, núm.737, 27/1/62.

Otra de las fuentes de crítica al gobierno nacional recayó en la conflictividad obrera y la debilidad ostentada por el gobierno para adoptar medidas enérgicas. Cuestionaron el aumento masivo de salarios, la conflictividad, los problemas de productividad, “la vigencia de normas laborales que anarquizan las relaciones entre patronos y asalariados y establecen el omnímodo predominio de los dirigentes obreros para disponer, huelgas, paros, trabajo a desgano, agravadas por el pago de días de huelga impuestos por el gobierno”.³² Las críticas se sucedieron a pesar del mencionado descenso en el número de huelgas, reflejando que atenuación no significaba desaparición de la conflictividad. Por ejemplo, en 1961, ante los paros generales convocados por la CGT, junto a ACIEL, protestaron contra las dirigencias sindicales y la pasividad del gobierno nacional.

El único momento en que se evidencia satisfacción ante las políticas del gobierno en el manejo de conflictos obreros fue la huelga ferroviaria desatada tras la racionalización del sector. La militarización del conflicto y la represión desatada contra los activistas fue aprobada desde la Federación Gremial como “la decisión del gobierno de resistir a las fuerzas del desorden y del caos” para avanzar en “un cambio fundamental que nos permita salir del marasmo en que estamos atascados”.³³ En términos más amplios, apoyaron la reestructuración de los ferrocarriles.

En síntesis, tanto la Bolsa de Comercio como la Federación Gremial del Comercio y la Industria de Rosario sustentaron posturas cercanas –en algunos casos idénticas- a las sostenidas por ACIEL en el orden nacional en cuanto a las críticas al papel del estado en la economía, a la conflictividad laboral y en el caso de la segunda, en la oposición a reconstituir la CGE. Las críticas en estos aspectos no arreciaron a lo largo del período y se sostuvieron desde un discurso claramente liberal.

Fueron las cámaras industriales de base las que mantuvieron una orientación industrialista, y desde esa perspectiva evaluaron las políticas llevadas adelante por el gobierno nacional. Fue el caso de los empresarios agrupados en la Cámara de Industriales Metalúrgicos de Rosario (CIM),

³² *Boletín*, núm. 583, 1/11/58.

³³ *Boletín*, núm. 729, 18/11/61.

para quienes “la industrialización no es una posibilidad o elección; es una imperiosa necesidad”, para lo cual reafirmaron la necesidad de adoptar una política de fomento industrial, de protección de las industrias existentes y de incremento del crédito industrial.

Arturo Frondizi y Alejandro Gómez visitaron la Cámara durante la campaña, obteniendo el compromiso de colaborar en el estudio de los problemas político-económicos del país.³⁴ Al menos algunos de los integrantes de su comisión directiva adhirieron al gobierno nacional como fue el caso de José Censabella, quien al ser designado director del Banco Central de la República Argentina, renunció a su cargo en la directiva.³⁵ No obstante, la Cámara como tal, declaró su prescindencia política.

Si bien las promesas de impulso a la industrialización generaron expectativas, lejos de aprobar los incrementos salariales como modo de expandir el mercado interno, los metalúrgicos locales cuestionaron la “magnitud” de los incrementos de salarios no acompañados por aumentos de la productividad, un reclamo que llevaba varios años y que acercaba al conjunto de las organizaciones empresarias, locales y nacionales.³⁶ La nacional Federación Argentina de la Industria Metalúrgica (FADIM), por su parte, reclamaba líneas crediticias para cubrir los aumentos y evitar paros obreros que detendrían la actividad industrial.³⁷

Apenas conocidas las medidas oficiales de principios de 1959, la CIM expresaba sus diferencias con las “drásticas medidas adoptadas por el gobierno”, en particular con el nuevo régimen cambiario, los recargos

³⁴ Cámara de Industriales Metalúrgicos de Rosario, *Actas de Reuniones del Consejo Directivo* (CIM-CD), Tomo 5, 398, 13/2/58, fo. 31-34 y 399, 12/3/58, fo. 34-36. CIM, *Memoria y Balance*, 15° ejercicio, 30 de junio de 1958.

³⁵ CIM-CD, *Actas de Reuniones del Consejo Directivo*, Tomo 5, 401, 17/6/58, fo. 44 a 50 y Nota reproducida en *Ibidem*, Tomo 6, 467, 10/7/63, fo. 58 a 66.

³⁶ CIM, *Memoria y balance 15° ejercicio*, junio de 1958, pp.9-12. Jáuregui, Anibal, “La productividad del trabajo: otra “batalla” del desarrollismo (1955-1962)”, *Anuario CEEED*, núm.4, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires, 2012; Simonassi, Silvia, “Repensando el problema de la productividad en la Argentina de los años frondicistas”, ponencia presentada en las XXIV Jornadas de Historia Económica, Rosario, 2014.

³⁷ “La Federación Argentina de la Industria Metalúrgica representa legítimamente a dicha actividad”, *Metalurgia*, mayo-junio de 1958.

a las importaciones y la restricción crediticia.³⁸ Este último tema resultó central en las demandas empresarias en los años posteriores, en particular en un contexto en que muchas plantas pequeñas y medianas habían iniciado planes de expansión. Otros temas recurrentes fueron la presión fiscal, la escasez de materias primas y las dificultades para la modernización de las plantas industriales.

Es preciso aclarar que más allá de la coincidencia en el interior de la CIM en torno a estos temas generales, los reclamos adquirieron diferentes sesgos y especificidades, dependiendo de las ramas representadas. Es que en esta etapa las Cámaras industriales adquirieron una inusitada importancia; mientras se fortalecía y dinamizaba la CIM, en su interior las denominadas “ramas” adquirieron una relevancia ajustada a las especificidades de los temas que se debatían: las políticas concretas para cada actividad.

El caso más sobresaliente fue el de la “rama” de maquinaria e implementos agrícolas, que, a diferencia de otras más “locales” y con menor capacidad de presión, impulsó la mayor parte de las gestiones en conjunto con la Sección (luego de 1956 Cámara) de maquinaria agrícola de la porteña AIM. Sus referentes “coparon” la directiva de la CIM, reflejando la importancia de la actividad en el contexto regional/provincial.

Otro de los sectores que se expandió aceleradamente en la región durante estos años, fue el carrozado de vehículos, y su “rama” específica fue creada en el interior de CIM en el año 1955, ingresando algunos empresarios del sector a los sitios de liderazgo de la corporación.

De algunas de las especificidades y particularidades de las acciones encaradas por ambas ramas nos ocuparemos a continuación. La primera de éstas, la de maquinaria agrícola, fue la que más notablemente se expidió en torno al papel que debía ocupar el capital extranjero en el

³⁸ CIM-CD, T.5, 408, 20/2/59, fo. 74-83; CIM, *Memoria y balance 17º ejercicio*, junio de 1960, pp.9-10. Los industriales permanecieron atentos a las líneas de financiamiento para la importación de bienes de capital dispuestas por el Banco Industrial a través del Eximbank: Rougier, Marcelo, *Industria, finanzas e instituciones en la Argentina. La experiencia del Banco Nacional de Desarrollo, 1967-1976*, UNQ Editorial, Buenos Aires, 2004.

proceso de industrialización argentino, en buena medida fustigados por la competencia de las nuevas inversiones en la producción de maquinaria para el campo que arribaban a la región y al país.

3.- Las posturas ante las inversiones de capital extranjero

Como afirmamos, con el triunfo electoral de la UCRI y la asunción de Arturo Frondizi a la presidencia, las industrias de base se consideraron presupuesto para la independencia económica, aunque con el vital concurso de los capitales extranjeros para su radicación en el sector industrial. El Estado cumpliría un rol central, impulsando y orientando el proceso de desarrollo económico. El impulso a la industrialización bajo estos nuevos parámetros se expresó en distintas políticas, como la firma de contratos para la explotación petrolera, la sanción de leyes de radicación de capital extranjero y de promoción de sectores como el automotriz, del tractor y petroquímico.

En el año 1958 se aprobaron dos leyes, la 14.781 (de promoción industrial) y la 14.780 (régimen de inversión de capitales extranjeros). El decreto 3693/59 estableció el régimen promocional para el sector automotriz y el 5039/61 para el petroquímico. La primera de las dos leyes, fue reglamentada treinta meses después; cuando finalmente ello se produjo, a través de una cantidad importante de decretos, el gobierno de Frondizi estaba hundido en una crisis importante y poco después fue desplazado por un golpe militar, por lo cual esta ley no tuvo efectos prácticos durante este período.³⁹

Esta demora expresaba cuál era la preocupación central del gobierno, la radicación de capitales extranjeros en el país, haciendo un uso generoso de la segunda ley, ostentando una “excesiva liberalidad, tanto en aprobación de las propuestas –todas las presentadas- como en el reconocimiento del máximo posible de beneficios a los proyectos sin discriminaciones”.⁴⁰

³⁹ Schvarzer, Jorge, “Promoción industrial en Argentina, características, evolución y resultados”, *Documentos del CISEA 90*, 1987.

⁴⁰ *Ibídem*, p. 14. La importancia otorgada por el gobierno de Frondizi a las

El denominado cordón industrial del Gran Rosario se convirtió en un importante receptor de capitales extranjeros. Como adelantamos, del total de radicaciones autorizadas durante el desarrollismo, un porcentaje importante correspondió a la provincia de Santa Fe: mientras aproximadamente el 50% del total seleccionaba Buenos Aires, el 24% del total de las inversiones del período había elegido radicarse en la provincia de Santa Fe.⁴¹ Si bien este porcentaje representa las inversiones autorizadas mas no las efectivamente radicadas, la importancia de los recursos disponibles y de las aptitudes y perspectivas de la región ubicada en el sur provincial queda de este modo reflejada, en particular si agregamos que del total provincial, el sur recibió finalmente el 91.3% del total, correspondiendo un 75% de ese porcentaje, al departamento de San Lorenzo.

Este proceso profundizó las desigualdades preexistentes al interior del territorio provincial, al ubicarse la mayor parte de las inversiones en el sur. Por otra parte, estimuló cambios en la propia región sur: si en el período previo el dinamismo industrial estuvo concentrado en la ciudad de Rosario, como también adelantamos, durante estos años se trasladó al vecino departamento San Lorenzo, hacia el norte de la ciudad. Las potencialidades de la zona residían en la existencia de condiciones especiales para la radicación de nuevas industrias, en particular la disponibilidad de agua, gas, petróleo y fuerza de trabajo: el área constituía el punto terminal del oleoducto Campo Durán-San Lorenzo, habilitado

inversiones extranjeras quedó reflejado a poco de asumir en el decreto 1594 fijando un mecanismo para presentar solicitudes de radicación y el 2384, mediante el cual se creaba un Departamento de Inversiones Extranjeras. Solo en 1959 se aprobaron inversiones extranjeras por 220 millones de dólares, en el total del período fueron 550 millones. Sobre la descentralización industrial Schvarzer plantea que al menos desde fines de la década del 50 se hablaba del tema, aunque en la década del 60 solo se dictaron decretos y resoluciones que daban incentivos a la inversión en otras áreas. Recién en 1972 con la ley 19904 apareció una estrategia “con caracteres más enérgicos”.

⁴¹ Gerchunoff, Pablo y Llach, Lucas, *El ciclo...*, op. cit., Schvarzer, Jorge, *La industria...*, op. cit. y Simonassi, Silvia, “Perfil industrial y dinámica social en la provincia de Santa Fe...”, op. cit.

en 1960, se hallaba en cercanías de una destilería, disponía de grandes espacios libres para la radicación de grandes plantas sobre el río, tenía acceso al agua, un recurso fundamental para la producción y la posibilidad de contar con puertos propios.⁴²

Las principales inversiones que se orientaron hacia la región, lo hicieron en las ramas química, petroquímica y metalúrgica pesada. Así, en la producción de químicos básicos, ICI (Imperial Chemical Ind.) invirtió en Industrias Químicas Argentinas Duperial S.A. más de 20 millones de dólares. Al conglomerado presidido por la Fish Internacional Corp. y otras cuatro compañías, todas de capital norteamericano, se le autorizó en 1960 una inversión de sesenta millones de dólares para la instalación de PASA Petroquímica.⁴³

Ambos proyectos fueron de los pocos que se aprobaron en la rama, a los que se sumaron fuera del área Gran Rosario, el de Indupa en Cinco Saltos e Ipako en Gran Buenos Aires, todos aprovechando los beneficios otorgados por el sector público, los bajos precios de los insumos y en el caso de los proyectos regionales, su ubicación en la ruta del nuevo gasoducto que llegaba desde Salta.⁴⁴ Aunque en mucha menor medida que las empresas extranjeras, algunas empresas químicas nacionales pudieron volcarse a la petroquímica, como fue el caso de Electroclor en Capitán Bermúdez y fuera de la región, Atanor.⁴⁵

⁴² Rofman, Alejandro, *Desarrollo económico...*, op. cit.

⁴³ “Memorandum. Factores que establecen una comparación de los méritos y defectos de las dos propuestas”, 29/7/59 y “Comparación de las últimas propuestas de la Texas Butadiene y Fish Engineering”, s/f, (Archivo Centro de Estudios Nacionales / Fondo Arturo Frondizi, Archivos y Colecciones Particulares, Biblioteca Nacional de la República Argentina. En adelante CEN/AF).

⁴⁴ Schvarzer, Jorge, *La industria que supimos conseguir...*, op. cit. y Consejo Federal de Inversiones, *Calendario de hechos significativos 1961*, Buenos Aires, 1962 (CEN/AF). Para un análisis de las políticas estatales sobre el sector petroquímico, consultar: Odisio, Juan Carlos, “Breve historia de la regulación estatal del sector petroquímico argentino”, en Zappino, Jorge (coord.), *Estado y políticas públicas para el desarrollo*, INAP, Buenos Aires, 2011.

⁴⁵ Altimir, Oscar, Santamaría, Horacio y Sourrouille, Juan, “Los instrumentos de promoción industrial en la posguerra”, en *Desarrollo Económico*, núm. 21, abril

En rigor, la inversión autorizada para la Fish explica buena parte de los 107 millones de dólares autorizados para toda la provincia y el desplazamiento de la provincia de Buenos Aires del segundo lugar en el total de autorizaciones, que pasaría a estar ocupado por la provincia de Santa Fe.⁴⁶ Esta inversión representó el núcleo del Polo Petroquímico de San Lorenzo, que configuraba hacia mediados de la década del sesenta, cuando fue inaugurado, uno de los más grandes complejos de América Latina, que estimuló la instalación o ampliación de otras empresas demandantes de los insumos producidos.⁴⁷

En el caso de la maquinaria agrícola las principales inversiones fueron la instalación en Granadero Baigorria de Rheinstal Hanomag, una empresa alemana que se asoció con la local Cura Hnos. y de John Deere, con capitales suizos y norteamericanos, ambas dedicadas a la producción de tractores.⁴⁸

Por un lado, una antigua empresa metalúrgica de la ciudad, Cura Hermanos SAICF encaró entre los años 1959-1960 la fabricación de una nueva planta industrial en la vecina localidad de Granadero Baigorria, por un total de inversiones en terrenos, maquinarias, equipos, construcciones y obras civiles de más de 36 millones de pesos en vistas a la diversificación.

junio de 1966.

⁴⁶ “Síntesis del momento económico argentino”, *Clarín Económico*, año 1, núm. 9, febrero de 1962. Para esta fuente, la autorización había sido de setenta millones.

⁴⁷ Odisio, Juan, “Febo asoma. Breve historia del Polo Petroquímico San Lorenzo”, en *Anuario CEEED*, año 2, núm. 2, 2010. Para este autor, la inversión total sería de 76 millones.

⁴⁸ Sgrazzutti, Jorge, *Industria y desarrollo. El caso del Área Metropolitana del Gran Rosario (1958-1974)*, Rosario, mimeo, 1991. Banco de la Provincia de Buenos Aires – Departamento de Investigaciones Económicas y Estadísticas, *Industria del tractor*, Buenos Aires, marzo de 1960 (CEN-AF). No es posible ignorar que el corte de 1962 es arbitrario si se trata de dimensionar el conjunto de transformaciones ocurridas en este sentido, pues durante el resto de la década otras inversiones complejizaron y transformaron aún más el paisaje industrial regional. Incluso algunas plantas, como el caso ya citado de PASA, comenzaron a operar hacia mediados de la década.

Al tiempo que se contraía el rubro principal por la restricción de créditos para la construcción, se introducían modificaciones en la maquinaria y se aplicaban nuevos sistemas de producción. Para principios de 1961 ya habían incursionado en la industria ferroviaria, con más de 50 obreros que se ocupaban de reparar vagones. Pero la novedad fundamental era la puesta en marcha de Rheinstahl Hanomag Cura SA, resultado de la asociación de los industriales locales con empresarios alemanes. El edificio asignado para planta de montaje, depósitos de partes y oficinas contaba con alrededor de 5000 m² y el primer tractor Hanomag R60 fabricado en Argentina, acompañó la inauguración oficial en octubre de 1960. Cura Hnos. había integrado en la nueva empresa durante el primer año, poco más de 61 millones de pesos.⁴⁹ En el primer semestre del año siguiente ese aporte había crecido merced a los avances en la construcción, a casi 93 millones de pesos y estaba previsto integrar 140 millones a fines de ese mismo año. La parte alemana había aportado a mediados de 1961 en maquinaria (100 máquinas en total) casi un millón trescientos mil dólares, correspondientes al 43,3% del compromiso total. La superficie construida de la planta fabril constaba ya de 18000 m² cubiertos y para mediados de 1962 comenzaron a funcionar en su totalidad en las nuevas instalaciones.

Durante el año 1961 la producción de tractores había alcanzado las 1917 unidades y el personal ocupado entre obreros y empleados las 339 personas; al año siguiente esa cifra había trepado a 480. Para 1962 la producción se realizaba con un 70% de integración nacional. En 1961 se vendieron 1389 unidades y en 1962, 1639. El 15% de los tractores del mercado eran Hanomag.⁵⁰

Por otro lado, hacia fines de 1956, directivos de John Deere iniciaron gestiones para la instalación de una planta de fabricación de tractores e implementos agrícolas que fue aprobada por el Consejo de la Industria del Tractor en abril de 1959. John Deere Argentina invertiría

⁴⁹ Cura Hnos, *Memoria y Balance*, 1961. Cura Hnos. había sido fundada en 1922 para la laminación de hierro, fabricación de artículos rurales y construcción de galpones.

⁵⁰ Rheinstahl Hanomag Cura SA, *Memoria y Balance*, 1960 y 1961.

cinco millones de dólares sobre un terreno ya adquirido también en la vecina localidad de Granadero Baigorria. Mientras tanto, la empresa se instaló en Rosario en una planta provisoria, para cumplir el plan de fabricación aprobado, y en 1959 ya colocaba su producción de tractores en el mercado.⁵¹ En enero de 1961 salió de su línea de montaje el tractor número 5000, mientras sobre fin de ese año la producción acumulada había ascendido a 7087 unidades. A principios del año siguiente se lanzaron al mercado implementos agrícolas como arados de vertedera y estaba proyectado producir sembradoras. Ocupaba 732 personas.⁵²

En los dos casos, se beneficiaron con la legislación nacional y provincial. En este último caso, la regulación estaba a cargo del Instituto de Fomento Industrial y la ley 9132/56 de exención de pagos de impuestos, tasas y contribuciones provinciales.⁵³

En la provincia, en la ciudad de Villa Constitución, se autorizó también la constitución de Marathon Argentina Aceros Finos y Especiales SA, integrada por dos empresas alemanas y Acindar SA, en concurrencia paritaria de capitales. Otra empresa radicada en la provincia, Genaro Grasso SA, abriría una planta en la misma ciudad, mediante una inversión de 500 millones de pesos, acogida a la legislación provincial.⁵⁴

Otro sitio de instalación de industrias de capitales extranjeros – aunque de menor volumen- fue la región central santafesina, donde está ubicada la capital provincial, donde la automotriz IASFSA - resultante de la fusión de capitales nacionales y la alemana DKW- gozó de amplias prerrogativas otorgadas por el gobierno provincial.⁵⁵

El crecimiento de las ramas promocionadas desde el Estado Nacional fue muy rápido: durante los cuatro años del gobierno frondicista

⁵¹ *La Ingeniería*, núm. 971, abril 1959.

⁵² Consejo Federal de Inversiones, *Calendario de hechos significativos 1961*, Buenos Aires, 1962.

⁵³ Simonassi, Silvia, “El desarrollo industrial en debate...”, op. cit.

⁵⁴ Consejo Federal de Inversiones, *Calendario de hechos significativos*, op. cit.

⁵⁵ Vicentín, Enzo, *La incidencia de factores locales en la trayectoria de la industria automotriz argentina. El régimen de control del Estado santafesino y las relaciones capital trabajo en el caso de la empresa IASFSA (1959-1969)*, Tesis de licenciatura, UNL, junio 2011.

los porcentajes fueron casi del 37% en maquinarias y equipos y casi del 18% en la rama química.⁵⁶ En todos los casos, estas instalaciones contribuyeron a complejizar el panorama industrial y social de la región. Todas las empresas pertenecían a ramas dinámicas de la industria, con una tecnología más compleja, con elevados índices de productividad, empleadoras de trabajadores calificados y mejor pagos. Como hemos visto, en algunos casos se trataba en su totalidad de capitales extranjeros y en otros casos, de radicaciones en asociación con capitales locales.

En una consulta realizada a fines de 1959 sobre las principales industrias de Rosario, se señalaba entre las diez más importantes (de 7.200 contabilizadas), a Acindar SA, Celulosa Argentina SA, Minetti y Cía SA (alimenticia), Cura Hnos., Gema SA (maquinaria agrícola), Gardini SA (máquinas de coser), E. Daneri (aros para pistones), Cervecería Rosarina Schlauf y Cerámica Alberdi (de cerámica roja). A esa lista agregaban: Alfredo Marietta SA (cojinetes), Cristalerías Rosarinas San Vicente SA. (envases de vidrio), Marini y Varesio (laminación de hierro), Fader SA. (equipos de refrigeración), John Deere Argentina, Chaina y Cía, Cindelmet SA, Aster SAIC (gabinets para heladeras y aparatos de aire acondicionado), Santa Clara SAIC (aceites comestibles), Electroclor SAIC y Estexa SA (textil), lo cual daba cuenta de la diversidad de actividades, orígenes del capital y trayectorias. Antiguas empresas medianas de capitales locales compartían un ranking con las recientemente instaladas de capital extranjero.⁵⁷ De modo que es posible afirmar que numerosas empresas de capitales nacionales instaladas en la región se beneficiaron durante estos años.⁵⁸ Esto se debió en parte a la demanda de una importante industria subsidiaria muy variada, de partes, carrocías, fundición, laminado, forja, tratamientos

⁵⁶ Schvarzer, Jorge, *La industria...*, op. cit.

⁵⁷ Federación Gremial, Nota elevada al Banco Monserrat Ltda con información del Instituto de Investigaciones Económicas, Estadísticas y Financieras de Federación Gremial, Rosario, 12 de noviembre de 1959.

⁵⁸ Schvarzer, Jorge, *La industria que supimos conseguir...*, op. cit.; Dirección General de Estadísticas y Censos Provincia de Santa Fe, *Censo Industrial de 1960*, Santa Fe, 1962; en Simonassi, Silvia, “El desarrollo industrial en debate...”, op. cit. expusimos el caso de los industriales de la maquinaria agrícola ante el desarrollismo.

térmicos.⁵⁹ La adecuación de los talleres en plantas modernizadas y racionalizadas capaces de atender las demandas condujo a la concreción de actividades de capacitación estimuladas por CIM y ejecutadas, por ejemplo, por ingenieros de fábricas como John Deere.

De modo que ante el dato nuevo de la entrada de capitales extranjeros mediante las generosas políticas nacionales y provinciales, los industriales, desde distintas organizaciones, elevaron sus voces. Así, la CGE afirmaba: “En relación con el problema de la industrialización, estíbase necesario analizar cuidadosamente la gravitación de la política de inversiones de capital que se anuncia, no solo por lo que ella pueda representar, sino como un futuro factor de desequilibrio de la balanza de pagos (remesas y servicios) y de competencia excesiva, si se admite su radicación en sectores donde ya existe una industria nacional que solo necesita un equipamiento adecuado”.⁶⁰

La Federación Argentina de Industrias Metalúrgicas Livianas, en su Memoria del año 1962, señalaba como uno de los factores negativos la no reglamentación de la ley 14.781, que había creado situaciones de desigualdad ante las inversiones de capitales extranjeros. Si bien aplaudían los 750 millones de dólares de radicaciones como muestra de la “confianza que merece el potencial económico del país”, la puesta en marcha de la ley garantizaría que “las radicaciones o inversiones de capitales extranjeros no queden desnaturalizadas en los propósitos de desarrollo y se transformen en perjuicios a las industrias existentes en el país”. “Sostenemos que debe alentarse la concurrencia del capital extranjero pero solo en la medida en que contribuya realmente a nuestra expansión. Para ello debe velarse porque la contribución del capital extranjero se realice dentro de un orden que atienda producciones de artículos que todavía no se fabriquen en el país o complementen las ya existentes y en puntos geográficos que interesen al desarrollo armónico de la Nación”. Y agregaban: “La no vigencia de esta ley colocó, a menudo, a empresas argentinas en condiciones de

⁵⁹ Consejo Federal de Inversiones, *Calendario de hechos significativos*, op. cit., Banco de la Provincia de Buenos Aires – Departamento de Investigaciones Económicas y Estadísticas, *Industria del tractor...* op. cit.

⁶⁰ CGE, *Informe gremial y análisis económico*, Buenos Aires, octubre de 1958 (CEN/AF).

inferioridad frente a algunas pseudo radicaciones que no representan más que importaciones embozadas, con privilegios inadmisibles y desalentadores para el esfuerzo empresario nacional”.⁶¹

Empresas que se beneficiaban de las políticas estatales mediante la asociación con capitales extranjeros y protagonizaban un importante proceso de expansión, diversificación e integración, como Acindar, insistían en reclamar la reglamentación de la ley de promoción industrial. En la memoria del año 1960, se afirmaba “En cuanto al desarrollo de las industrias básicas, se viene debatiendo en el ámbito oficial y en el privado, la conveniencia de impulsar cuanto antes el estancado desarrollo siderúrgico del país. La puesta en marcha de la planta General Savio en San Nicolás señala una perspectiva halagüeña, pero en cambio y a pesar de las reiteradas expresiones oficiales, no se han dictado las normas fundamentales que posibiliten a las empresas privadas impulsar decididamente la construcción de nuevas plantas siderúrgicas”.⁶²

A nivel local, fue la rama de maquinaria agrícola de CIM la que más airadamente se pronunció contra los peligros de radicaciones indiscriminadas por la competencia que representaría en relación con fábricas ya instaladas en el país. Así, afirmaban: “no podemos entender la desigualdad de tratamiento cuando ya existen en el país industrias [...] que tantas demostraciones de suficiencia han dado”⁶³. De allí que se declararan en lucha contra “la incomprensión de quienes siempre creen que introducir al país elementos para el campo de procedencia foránea, puede resultar de mayor conveniencia...” y presionaran para desbaratar solicitudes de radicación de empresas extranjeras que elaborarían productos similares a los producidos en el país con medidas preferenciales, tales como las estadounidenses New Holland Machine Co. y Brillion Iron Works Inc. La rama elevaba sus quejas también contra el tratamiento preferencial y

⁶¹ Federación Argentina de Industrias Metalúrgicas Livianas, *Nuestra Memoria*, 1962, mimeo (CEN/AF).

⁶² *Acindar. Historia de una voluntad de acero* y Acindar Industria Argentina de Aceros SA, *Memoria y Balance 1956-1960*. También “Un grupo de empresas industriales argentinas se propone construir una planta siderúrgica”, *Metalurgia*, núm. 195, mayo-junio 1958.

⁶³ CIM, *Memoria y Balance 16º ejercicio*, junio de 1959.

el “apoyo desmedido” otorgado a la industria de tractores, no extendido a otras maquinarias e implementos agrícolas, en general producidos en fábricas con mayor participación de capitales nacionales.⁶⁴

Este reclamo se mantuvo a lo largo del tiempo, años después escribían: “La radicación masiva, sin recargos, de capitales foráneos, que vienen a sustituir la actividad creadora de quienes hicieron patria, sembraron con fábricas el país (patrimonio nacional), contribuyeron a incrementar el producto bruto interno, y sostienen la estructura estatal mediante su aporte fiscal, sería un hecho lamentable en esta hora...” Además de destacar lo innecesario de acudir al capital extranjero, cuando, en un marco de expansión de la actividad agrícola, la industria nacional estaba en condiciones de hacer frente a la demanda, el centro de su argumentación residía en la desigualdad de condiciones en el tratamiento del capital no nacional: “¿Por qué pagar nuestros industriales recargos aduaneros que exceden el 100% al importar máquinas herramientas, y cuál es el fundamento que exime de dichos recargos al inversor que radica capitales extranjeros?”⁶⁵

De modo que la prioridad otorgada a las inversiones de capitales extranjeros fue contestada por cámaras y organizaciones empresariales que promovían y representaban a empresas de capital nacional y que visualizaban los peligros de la competencia y la desigualdad de oportunidades que tal situación generaba. A escala local, los empresarios metalúrgicos dedicados a la fabricación de maquinaria agrícola se ubicaron a la cabeza de estos reclamos sin dejar de participar en las posibilidades abiertas durante esta etapa.

4.- Los industriales carroceros ante las oportunidades abiertas en la nueva etapa

En Rosario el dinamismo de la industria metalúrgica se reflejó también en las actividades de armado y reparación de carrocerías. Durante los años desarrollistas se debatía la insuficiencia y obsolescencia del sistema de transporte público y de carga y los gobiernos nacional

⁶⁴ Simonassi, Silvia, *El desarrollo industrial en debate...* op. cit.

⁶⁵ CIM, *Memoria y balance 24° ejercicio*, junio de 1967, p.18.

y provinciales se decidieron a ofrecer drásticas soluciones a esos problemas.

Los industriales carroceros, por su parte, venían consolidando sus organizaciones tanto en la ciudad como en el país, con el objetivo de tramitar permisos de importación de materias primas - en particular de chasis-, para ser carrozados por la industria nacional y presionar para imponer aranceles a la importación de ómnibus completos.

La industria carrocera local disputó la participación en dicho proceso, y lo hizo en conjunto con similares del resto del país. En diciembre de 1955 las organizaciones de empresarios de la rama de todo el país organizaron la Primera Asamblea Nacional de Carroceros para presionar por la importación de chasis sin cabina y la uniformidad de luces para el tránsito. Un año después la Segunda Asamblea publicó una solicitada en los principales diarios (4 abril 1957) donde hacían eje en la demanda de prohibición de importación de unidades terminadas de coches de pasajeros de larga distancia, subrayando el ahorro de divisas que representaba el carrozado en el país, de 20.000 dólares por unidad, equivalente a cuatro chasis, mientras aseguraba empleo a trabajadores argentinos.⁶⁶ La Tercera Asamblea se realizó en 1957 en Rosario, desde donde declararon su intención de consolidar una industria clave para la superación del deficiente sistema de transporte, entorpecida durante años por las dificultades de provisión de insumos fundamentales. Los argumentos se repetían: el ingreso regular y sin trabas de chasis sería condición suficiente para cubrir las necesidades internas, producir un importante ahorro de divisas y garantizar puestos de trabajo en una industria intensiva en mano de obra.⁶⁷

Para estudiar las particularidades de esta industria, el gobierno nacional había creado la Comisión Especial de Estudio de la Industria Carrocera. Durante 1958 la cara visible fue una Comisión Permanente de la Industria Carrocera que era la encargada de mostrar la “capacidad

⁶⁶ CIM, *Memoria y balance 14º ejercicio*, junio de 1957.

⁶⁷ “Declaración de la Tercera Asamblea Nacional de la Industria Carrocera”, Rosario, 3 de diciembre de 1957, en CIM, *Memoria y balance 15 ejercicio*, junio de 1958.

defensiva de la industria” mediante acciones y presentaciones ante temas tales como la importación de unidades carrozadas completas o de chasis para su carrozado en el país.⁶⁸

Había factores de orden local que estimularon el crecimiento de la rama y el accionar corporativo de sus dirigentes: en Rosario, el crecimiento de la población urbana, la expansión de la ciudad hacia los suburbios con la creación de barrios industriales y la formación del cordón industrial más allá de los límites urbanos, habían incrementado la demanda de transporte público de pasajeros.

El tema se había convertido en un importante tópico de agenda pública hacía tiempo ya: en 1954 el servicio local de pasajeros de Rosario había pasado a manos de la provincia y debido a las importantes falencias que ostentaba, había comenzado un lento proceso de privatización. Cuando Juan Quilici asumió en 1958 al frente del Ministerio de Hacienda provincial -y en el marco de las políticas de racionalización encaradas por el gobierno provincial-, declaró su intención de restituir el transporte urbano de las ciudades de Santa Fe y Rosario al poder municipal, mediante la creación de un ente autárquico. El ministro responsabilizaba a las empresas de transporte de Rosario y Santa Fe “en gran proporción (d)el déficit 1958”. En rigor, ambas empresas poseían una abultada deuda previsional que ascendía a los 80 millones de pesos. De modo que muy pronto el gobernador propuso a la Legislatura el traspaso a un ente autárquico conformado por delegados de la Municipalidad, del personal de la empresa, de agrupaciones de vecinos y de organizaciones profesionales. El traspaso se aprobó rápidamente, en mayo de 1958 y la nueva gestión llamó a licitación para reacondicionar unidades usadas y comprar chasis, mientras estudiaban un aumento de tarifas.⁶⁹

La prensa local releva las distintas licitaciones abiertas por la municipalidad de Rosario para modernizar la envejecida flota, por ejemplo en el mes de setiembre empresas norteamericanas, inglesas, japonesas y

⁶⁸ Ibidem.

⁶⁹ Provincia de Santa Fe. Ministerio de Hacienda, Economía e Industrias, *Situación económico financiera de la provincia de Santa Fe. Informe del señor Ministro de Hacienda, economía e industrias a la asamblea legislativa*, Santa Fe, Imprenta Oficial, 1958; *El Litoral*, 5/7/58.

alemanas se habían presentado a la licitación abierta por el municipio para proveer de chasis u ómnibus completos.⁷⁰

No obstante fue Luis Cándido Carballo - tras asumir a principios de 1959 primero como interino, en su carácter de presidente del Concejo Deliberante y luego como interventor-, quien convirtió el tema del transporte de pasajeros en el emblema de su gestión, encarando resueltamente la privatización.⁷¹ Este proceso se realizó mediante el “sistema de componentes”, es decir, a través del otorgamiento de unidades a cooperativas conformadas por ex empleados de la Empresa de Transporte de Rosario-ETR, que se convirtieron a partir de entonces en propietarios de una o unas pocas unidades. Esto se consumó no sin antes transitar por un importante conflicto con el gremio, la UTA (Unión Tranviarios Automotor) que fue finalmente resuelto en abril de 1960. Otra de las modificaciones operadas fue la instalación de líneas de trolebuses (gracias a una gestión del vicepresidente Alejandro Gómez) y el paulatino reemplazo de los tranvías por ómnibus.⁷²

Este proceso fue llevado adelante por una gestión municipal paradigmática y controvertida: la gestión municipal de Carballo, caracterizada por un fuerte tono personalista con el claro propósito de

⁷⁰ *La Capital*, 10/9/58.

⁷¹ Filiberti, Beatriz, “Tranvías, trolebuses y colectivos. El conflictivo pasaje al ámbito privado, 1955-1966”, en Badaloni, Laura y Galassi, Gisela, *Historia del transporte público de Rosario (1850-2010)*, ETUR-EMR-CESOR/CONICET, Rosario, 2011.

⁷² Algunas ideas acerca de la ligazón entre políticas industriales, gestión municipal e industria del carrozado de ómnibus hemos desarrollado en Simonassi, Silvia, “La industria carrocera rosarina y la oportunidad del desarrollo”, en Badaloni, Laura y Galassi, Gisela, *Historia...*, op. cit. Ver además *La Capital*, 6/4/60. El acuerdo suscripto entre la ETR y la UTA, establecía: “3.- La inscripción del personal será por línea, a elección de los interesados dentro de la nómina de líneas a adjudicar, debiendo completarse como mínimo un “componente línea” integrado por tantos “componentes” como unidades tenga asignada la línea (por ejemplo: si una línea tiene asignada diez unidades deben inscribirse, como mínimo, diez grupos de cinco personas... 12.- Las unidades serán entregadas en condiciones de funcionamiento y deberán ser libradas de inmediato al servicio.”: *La Capital*, 19/4/60.

emprender la racionalización del estado municipal. Esta acción de gobierno fue duramente cuestionada por las organizaciones sindicales respectivas generando un clima de conflictividad laboral que potenciaba el desatado a nivel nacional. La racionalización de la administración pública municipal derivó en el achicamiento en solo un año, de 1391 puestos de trabajo sobre 6621 existentes a comienzos del año 1959. Buena parte de los recursos ahorrados por la racionalización, fue derivado a la realización de obras públicas. A fines de 1961 el gobierno municipal privatizó el histórico Matadero Municipal que pasó a manos de la Corporación Argentina de Productores-CAP. Por cierto esta política municipal concitó entre los empresarios, tal vez como nunca antes, un apoyo generalizado.⁷³

La transformación operada en la ciudad fue rápida y duradera. Un dirigente de la UIA, si bien ofrecía una visión nada imparcial de la gestión de Carballo al frente de la Municipalidad de Rosario, pues quería torcer la voluntad de la UCRI a favor de la candidatura del intendente rosarino a gobernador, hablaba del “efecto psicológico Carballo” y describía los contrastes que brindaba la ciudad antes y después de su gestión: “Viajo a Rosario desde hace 26 años. Hasta hace dos, jamás ví innovaciones, ni siquiera mantenimiento, desde el punto de vista edilicio. Pavimentos, parques, recolección de basuras, ordenamiento de tránsito, transporte de pasajeros, etc., mostraban abandono inveterado”. “Actualmente Rosario está transformado. Pavimentos arreglados, parques cuidados, recolección de basura –privatizada- tan perfecta que hasta hay un número telefónico para exponer quejas, tráfico ordenado, transporte –entregado a los propios obreros para su explotación privada- muy mejorado y muchas otras manifestaciones tendientes a lograr mayor comodidad y seguridad de la población, son índice de preocupación y eficiencia”.⁷⁴

⁷³ Filiberti, Beatriz y Armida, Marisa, “Entre la proscripción y el desarrollo, 1955-1966”, op. cit.

⁷⁴ Y abundaba en una caracterización de los trabajadores del transporte y de la modalidad de gestión local: “Otro gremio rebelde: los obreros de la empresa mixta de transportes. El servicio era malo y deficitario. La única solución era privatizar el transporte. Fue ofrecido a los obreros. Estos se negaron. Pero las autoridades municipales persistieron y se impusieron. Ahora los obreros propietarios están satisfechos. Uno de ellos me dijo: “pensar que no queríamos y nos estamos

Adjudicaba también a su gestión las autopistas a Buenos Aires y Santa Fe y los trabajos básicos de la Avenida de Circunvalación. Decía que “lo expuesto y muchas otras cosas menos ostensibles pero no menos importantes, se han hecho sin alardes, en forma ejecutiva, eliminando el “expediente”, y trabas burocráticas. Ello ha engendrado en el pueblo la sensación de estar dirigido por una firme determinación puesta al servicio de una capacidad eficiente”. “La obra realizada, la forma de ejecución y la personalidad medida y reservada de su principal ejecutor, han determinado que la población de Rosario se encuentre subyugada por lo que podríamos denominar “el fenómeno psicológico Carballo”, que además, afirmaba el dirigente empresario, atravesaba el conjunto de las capas sociales.⁷⁵

Fue justamente durante su gestión cuando los industriales carroceros de la ciudad intensificaron las gestiones y presiones a nivel local y provincial para apuntalar la expansión de la industria.

En Rosario durante el primer año de la gestión desarrollista, alrededor de cincuenta unidades de transporte urbano habían sido carrozadas por las principales empresas locales sobre chasis importados y desde entonces los empresarios locales procuraron negociar con el ministro provincial Quilici y con el Intendente de la ciudad, el incremento de los pedidos. Decían estar en condiciones de entregar 150 unidades en 150 días – a razón de un ómnibus diario- con la sola condición de disponer de los chasis. Como resultado de las gestiones, a mediados de 1960 los industriales congregados en CIM, festejaban el carrozado de ochenta unidades más. Una vez privatizado el servicio de transporte urbano en abril de 1960, la demanda de nuevos coches fue atendida por una industria en expansión. De modo que el caso de los carroceros ofrece un ejemplo claro de la acción encaminada a obtener ventajas prácticas de

haciendo casi ricos”. El servicio es frecuente y puntual. Los coches arreglados y limpios. En suma, servidores y público, complacidos”: Carta enviada por el Dr. Rodolfo L. Roccatagliata a Nestor Grancelli Cha, Buenos Aires, 12 de junio de 1961, (CEN/AF).

⁷⁵ Carta..., op. cit. Desde otros ángulos, se lo denominaba “domador de gremios”, por su intransigente actitud frente a las huelgas y protestas: Filiberti, Beatriz y Armida, Marisa, “Entre la proscripción...”, op. cit.

las reformas emprendidas en los municipios y las provincias en el área de los servicios.⁷⁶

Si bien los industriales locales habían sido beneficiados por la racionalización de los servicios públicos en la ciudad, el mercado para sus productos excedía los límites regionales, abasteciendo otros puntos del país e iba más allá de las demandas de esos poderes públicos. El propio modelo de industrialización y sus efectos habían expandido la demanda de la producción de la rama, impulsando la ampliación de instalaciones en Rosario y la apertura de nuevas fábricas. Empresarios locales viajaban a Alemania y EEUU a hacer contactos y estudiar métodos para abaratar costos y acelerar la producción.

Las cifras publicadas dan cuenta de la realidad por la cual transitaba la rama: la importación total de chasis armados y semi armados había sido en todo el país de 205 unidades en 1959, 973 en 1960 y 458 en 1961; por valores que crecieron de los 589.000 U\$S, a 3.750.000 y 4.345.000 respectivamente, importados de la República Federal Alemana y Suecia. Las cifras correspondientes a ómnibus eran las siguientes: 49 carrocerías por U\$S 243.000, 364 por 2.500.000 y 420 por 4.000.000. Estas cifras evidencian el incremento de las entradas año a año y también la importancia en el total de chasis importados en 1961 destinados a

⁷⁶ El sitio de Internet *buses rosarinos* releva una serie de empresas de transporte urbano e interurbano, muchas hoy desaparecidas, creadas bajo la gestión desarrollista: Las Delicias, a la cual se le asignaron 13 ómnibus Leyland Royal Tiger serie Worldmaster adquiridos por la Municipalidad en 1958 y carrozados por las firmas Decaroli y Cametal; Molino Blanco que usó 6 unidades Chevrolet; COTAL, que si bien nació durante el peronismo, gracias al estímulo estatal a la creación de cooperativas y como solución parcial al problema del transporte del cordón industrial sur, se desdobló en 1960 en línea roja y negra, incorporando unidades Borgward/Decaroli y entre 1962-64 incorporó cinco modelos Chevrolet importados de Brasil, para cubrir el trayecto a Pérez; la empresa Gran Rosario SRL que inició sus actividades en febrero 1962 con 22 unidades y la empresa El Ñandú que absorbió la línea E con coches Man y chasis procedentes de Alemania carrozados en Rosario por Cametal y Decaroli. Luego incorporaron Bedford con carrocería de Rider: www.busesrosarinos.com.ar. También, Filiberti, Beatriz y Armida, Marisa, “Entre la proscripción...”, op. cit.

ómnibus.⁷⁷ Otro dato de importación de chasis para ómnibus da cuenta de la entrada en 1959, de 167 toneladas y U\$S 243.000; esos números en 1960, eran de 3.444 y 3.930.000.⁷⁸

En el transporte de pasajeros el desarrollo era descripto como “extraordinario”: “las fábricas de nuestra ciudad marchan a la cabeza en la elaboración de unidades grandes del tipo de ómnibus para pasajeros, las que tanto en calidad como en cantidad, están catalogadas como muy superiores en relación con las fabricadas en otras zonas del país”. En las fábricas carroceras rosarinas de transporte de carga se notaba una “inusitada actividad”, también en acoplados, furgones y pick ups para el transporte comercial. No obstante, seguían cuestionando energicamente el ingreso libre de recargos de unidades importadas.⁷⁹

En el mes de octubre de 1961, los carroceros locales decidieron realizar diversos actos para difundir el desarrollo de la industria nacional del carrozado de ómnibus, para lo cual exhibieron productos de la industria local frente al edificio de la CIM y se realizó un homenaje a la prensa en la persona de Ovidio Lagos –de *La Capital*–, entre otros actos. Los oradores fueron Francisco Román y Juan Marini, quienes actuaban en su calidad de presidente y secretario respectivamente, de la Comisión Nacional y Carlos Pérez, presidente de la Cooperativa TAC de Mendoza.

En una conferencia de prensa realizada posteriormente, Román se refirió al transporte urbano y de larga distancia y al problema de la importación como principal preocupación, cuestionó el procedimiento de compra directa sin dar participación a la industria nacional y destacó el volumen y trascendencia de las unidades carrozadas, pues en Rosario se construían mensualmente 50 unidades. Por entonces, como afirmamos,

⁷⁷ “Los automotores y sus partes dentro del rubro importación de maquinarias”, en *Clarín Económico*, año II, núm.15, agosto de 1962.

⁷⁸ “Las importaciones de maquinarias y vehículos durante 1960”, en *Economic Survey*, 21/3/61. Los artículos aparecidos en esta publicación, desglosando el rubro “Maquinarias y vehículos” estaban encaminados a mostrar que si bien había crecido la importación de maquinarias, las destinadas a uso industrial no lo había hecho en la misma medida. El crecimiento obedecía más bien a la importación de partes para automotores y para actividades mineras y petrolíferas y electricidad.

⁷⁹ CIM, *Memoria y balance 18° ejercicio*, junio de 1961, pp. 22 y ss.

los industriales viajaban a Europa y EEUU a buscar modos de abaratar costos y acelerar la producción. Juan Marini era uno de esos empresarios, de modo que habló en esa oportunidad sobre su experiencia en Europa.⁸⁰

Por último Francisco Orpinell, se refirió a la necesidad de un plan orgánico para resolver el problema del transporte que excedía el carácter local, para extenderse a “todo el mundo”. Pedían la derogación del decreto que permitía la libre importación de carrozados, créditos al transporte y a la industria argentinos y la creación de un plan orgánico con la participación de los sectores interesados. El representante de la empresa de transporte, por último, se refirió en la conferencia a la agilidad, rapidez y honradez de la industria carrocera argentina y subrayó las entregas puntuales realizadas a los transportistas mendocinos.⁸¹

La persistencia del permiso para importar unidades completas libres de impuestos comenzó a preocupar a los industriales, al punto que la prensa se hizo eco sobre el final de 1961. El diario santafesino *El Litoral* declaraba a la industria carrocera “en peligro”, aclarando que la política estatal había conducido a una crisis que había provocado despidos en Córdoba. La industria nacional debía abonar por los materiales que importaba recargos desde un 40 a un 150% y las unidades extranjeras se introducían sin límites fiscales. A los industriales locales se les negaba créditos –decían- mientras se ofrecían a los vendedores extranjeros. Tanto la promesa incumplida de otorgar créditos del Banco Nación para financiar la industria local como un decreto que autorizaba al Ministerio del Interior a comprar en el exterior, sin licitación pública, sin concurso de precios y sin limitación de cantidades, vehículos carrozados para las provincias, eran cuestionados duramente.

Se referían en particular al “apremio” por importar vehículos carrozados y ponerlos en servicio “se justifica en esta etapa de reestructuración ferroviaria, pero no debería haber apartado del gobierno de la orientación tradicional, manteniendo recargos a la importación, limitando cupos de introducción y reservando márgenes para que la industria local mantenga su nivel de producción, estimado en 500

⁸⁰ Entrevista realizada a Juan Marini, empresario metalúrgico, 30 de julio de 1999.

⁸¹ *La Capital*, 7 y 8/10/61.

unidades mensuales”. “No se puede demorar indefinidamente un llamado a licitación, anunciado hace tres meses, para el carrozado de seiscientos chasis y abrir simultáneamente los grifos para importar lo que bien se puede producir en el país”. Meses después el mismo diario denunciaba similares problemas: mientras no se concursaba una promesa de carrozado de 600 unidades y las unidades que entraban libres de recargo no iban a entes autárquicos oficiales sino que se adjudicaban a particulares.⁸²

De modo que ya en la segunda mitad de 1961 la prensa y las asociaciones empresarias habían salido a protestar públicamente contra la liberación de recargos a unidades completas importadas, la cual era denunciada como “una real protección a la industria foránea y un evidente perjuicio para la industria nacional”. Las protestas parecían anunciar la llegada de un año crítico: el año 1962 estuvo marcado por el golpe de estado, la recesión y la falta de una política crediticia adecuada y se acudió a la importación de ómnibus en gran escala. En la memoria de mediados de ese año los carroceros denunciaban estar atravesando una “crítica situación” por la autorización para importar unidades carrozadas libres de recargo, gravamen e impuesto, por la falta de créditos y por una situación generalizada entre los empresarios de desconcierto y desunión.⁸³

En ocasión de realizarse la Octava Asamblea Nacional, nuevamente en Rosario, a fines de ese año, los seiscientos chasis importados para ser carrozados, yacían desde hacía meses en depósitos oficiales y permanecerían allí algunos años más. Esta coyuntura crítica se cerró unos años después y se abrió un nuevo ciclo de expansión, en el cual la industria nacional estuvo en condiciones de superar la dependencia de la materia prima importada. En Rosario en particular, se comenzaron a fabricar chasis y se iniciaron las experiencias de exportación a países limítrofes.

Ese proceso dio lugar al encumbramiento en las directivas de CIM de empresarios de la rama, como el ya citado Francisco Román y Benedicto Decaroli.

⁸² *El Litoral*, 2/12/61 y 7/3/62.

⁸³ CIM, *Memoria y balance 19º ejercicio*, junio de 1962, pp. 37 y ss.

El primero de ellos tuvo una destacada militancia en el interior de CIM y en su sucesora, AIM (Asociación Industriales Metalúrgicos): fué vocal suplente en el período 1959/60, vocal titular desde octubre de 1971 hasta abril de 1972 y vicepresidente hasta completar el período por el fallecimiento del entonces presidente Rómulo Bonaudo y la asunción provisoria a la presidencia de Juan Gayol. Fue presidente de AIM durante dos períodos: 1965/68 y 1972/15 de marzo de 1976, momento en el cual renunció secundado por una parte del Consejo Directivo. Durante esos años lideró el núcleo histórico de dirigentes. Su última gestión fue duramente cuestionada por su notable acercamiento al gobierno peronista de 1973-76 y a los grupos empresarios más identificados con el régimen. Fue director obrero de la Empresa de Transporte de Rosario (ETR). Pertenecía a CAMETAL, una fábrica fundada en el año 1947 para la fabricación y reparación de carrocerías, junto con el también mencionado Francisco Orpinell, quien poseía desde 1918 talleres de carrocerías, José Lazare, quien había ocupado cargos directivos en empresas de transporte y Luis Colin, ex capataz de la ETR, que tuvo a su cargo la conducción técnica de la fábrica. En 1962 la empresa se convirtió en Sociedad Anónima y unos años después además de armar y reparar, fabricaban chasis, llegando a exportar.⁸⁴

Otro de los dirigentes, Benedicto Decaroli, pertenecía a la segunda generación de una familia dedicada al carrozado en la ciudad de Rosario: la historia de esta fábrica se remonta a los hijos de un inmigrante italiano, Lorenzo Decaroli que fundaron Decaroli Hnos SRL para fabricar y reparar carros. En un momento en que los chasis de camiones se adaptaban para fabricar transporte de pasajeros, comenzaron a especializarse en carrocerías de media y larga distancia. Carrozaban también chasis Ford para ómnibus de treinta asientos (entre seis y ocho unidades por mes) y en la década de 1940 empleaban aproximadamente 140 obreros. Alfredo y Lorenzo fundaron en 1961 en plena zona industrial en el sur de la ciudad,

⁸⁴ La trayectoria de Román en tanto dirigente de CIM ha sido trabajada en Simonassi, Silvia, *Historias de metal...*, op. cit. Además, Cámara de Sociedades Anónimas, *Guía de sociedades anónimas*, 1972 y <http://www.busesrosarinos.com.ar/industria/Cametal/cametal.htm>

A y L Decaroli SA, para fabricar chasis para ómnibus en una planta con 9.000 metros cuadrados, 400 operarios y una producción media de 120 unidades carrozadas por año. Por acuerdo con Deutz AG, una empresa alemana instalada en Haedo, provincia de Buenos Aires para fabricar motores, crearon la marca “Deutz Decaroli” para fabricar y comercializar ómnibus autoportantes como representantes en todo el Cono Sur.⁸⁵

De modo que el despegue de la rama en la región se produjo durante los años frondicistas, a través de presiones y negociaciones y atravesando momentos críticos, en particular por la competencia de la producción importada.

Como superada la recesión de 1962/63 la expansión pudo continuar, no es extraño encontrar en empresarios dedicados a esta actividad algunas de las rememoraciones nostálgicas sobre el período. Benedicto Decaroli declaraba: “la mejor época fue a fines de la década del ’50, cuando ya se fabricaban ómnibus en serie. AyL Decaroli fabricaba los chasis Magirus-Deutz, Decaroli Hermanos los carrozaba y en tiempos de Allende se exportaron 250 coches a Chile.... Luego hubo una caída muy grande. Necesitaban ómnibus en Capital Federal y Gran Buenos Aires y se trajeron 1.500 unidades Mercedes Benz carrozadas en Brasil y Alemania. En ese entonces los carroceros nos unimos, Frondizi nos atendió por intermedio del Ministro Dr. Conde. Fueron varios días de lucha pacífica, y finalmente Frondizi hizo traer 100 chasis ingleses para poder trabajar sobre ellos, ya que estábamos con la fábrica cerrada”. Benedicto, como otros referentes metalúrgicos, conocía el oficio, pues había comenzado trabajando madera en los Ford T carrozados en Decaroli Hnos.⁸⁶

⁸⁵ “Familia Decaroli” en *Industria & Empresas*, agosto de 2004; <http://www.busesrosarinos.com.ar/industria/Decaroli/decaroli.htm>; *El transportista*, 229, diciembre 1995; Cámara de Sociedades Anónimas, *Guía de sociedades anónimas*, 1972.

⁸⁶ *El transportista*, 229, diciembre 1995. En el testimonio hay una confusión temporal, por la cual se asocia los “buenos tiempos” del primer desarrollismo con un período posterior, el de los primeros setenta (el gobierno de Allende en Chile, 1970-73), tal vez por tratarse de dos “buenos tiempos”, el segundo eclipsado en la memoria por la lucha política y la virulencia de las contiendas sociales.

En el momento en que se relevaba este testimonio, el sector industrial en el cordón del Gran Rosario atravesaba una severa crisis, expresada en las dificultades que ostentaban diversas ramas, los cierres de establecimientos, los despidos de trabajadores industriales y la conflictividad laboral resultante de tal escenario. La Comisión Permanente de la Industria Carrocera Argentina afirmaba en 1994: “Si no se toman medidas correctivas, la industria carrocera argentina – concentrada en Rosario, con una facturación anual de 60 millones de pesos, 1200 operarios afectados y que mueve como la construcción a otras industrias- está condenada a desaparecer en brevísimo plazo”. En junio de 1995, Cametal entró en convocatoria de acreedores y tenía toda su planta de trabajadores suspendida, al igual que DIC SA. El Informe general del síndico de la convocatoria de acreedores de esta última empresa indicaba que las causas exógenas que condujeron a la situación de la empresa, fueron la apertura indiscriminada de la importación de ómnibus y chasis de Brasil y la desregulación y crisis del transporte de pasajeros de media y larga distancia. Se señalaban otras causas, endógenas, como el proceso de inversiones de la empresa conducente a afrontar un proceso de reconversión, unificando las dos plantas, para mejorar los procesos industriales y reducir los costos fijos, lo cual había generado un nivel de endeudamiento desproporcionado. Por otra parte, hacer frente a los despidos masivos hubiese generado una “carga financiera adicional”. Entre octubre de 1993 y mayo de 1995 la empresa ya había despedido casi cuatrocientos trabajadores.⁸⁷

5.- Conclusiones

Tanto en las entrevistas orales como en las memorias escritas por empresarios de la industria, son destacables las connotaciones positivas otorgadas a los escasos cuatro años ocupados por el gobierno frondicista. En el caso de los industriales rosarinos congregados en corporaciones

⁸⁷ Rofman, Alejandro, *Convertibilidad y desocupación en la Argentina de los 90. Análisis de una relación inseparable*, CEUR-CEA-CBC-UBA, Buenos Aires, 1997, pp. 146 y ss.

representativas de la pequeña y mediana industria de capitales nacionales, esto es particularmente visible. Ya hemos mostrado cómo aparecen esas evocaciones en uno de los referentes locales de la industria carrocera. Pero son elocuentes también en otra cantidad de testimonios orales y escritos de la década de los noventa, mencionados más atrás.

No obstante, en este trabajo hemos demostrado que la relación entre los empresarios y el frondicismo puede definirse como un vínculo atravesado por múltiples contradicciones, donde primaron los reclamos, las quejas y las advertencias; que convivieron con ciertos reconocimientos a las oportunidades - aunque incompletas e insuficientes-, abiertas durante la etapa.

¿Cómo explicar entonces la recurrencia de estas evocaciones? Es posible afirmar que en los testimonios relevados entre 1990 y 2002, la crisis de la industria y su profundización en los noventa ubicaron al frondicismo como un hito clave, fundante, en el proceso de desarrollo industrial. Es posible que esa valoración positiva responda a ese clima de ideas que hizo del desarrollismo un fenómeno mucho más amplio que la definición de un gobierno en particular y que tiñó parte de los debates sobre la industria a lo largo de toda la década del sesenta y primeros setenta. En otros términos, el breve período frondicista era leído e interpretado por los empresarios desde los noventa, como parte de una época pasada, asimilada a la industrialización y al desarrollo nacional, que en Rosario y el sur de Santa Fe tuvo un impacto significativo. Tan relevante como el proceso de des-industrialización que atravesó la región en el momento desde el cual reflexionaban sobre su ubicación particular en los procesos de industrialización.

En este trabajo hemos procurado tensar y complejizar esos relatos empresarios producidos *ex post*, recuperando para los años en los cuales transcurría la experiencia desarrollista, contradicciones, oposiciones y desacuerdos que obedecían a las disímiles experiencias y trayectorias de los industriales, las ramas y las regiones sobre las cuales profundizamos el análisis.

Así, hemos explorado en primer lugar, las interpretaciones historiográficas que sobre la relación entre empresarios y corporaciones han circulado en las últimas décadas, advirtiendo en algunos análisis más contemporáneos un interés por iluminar complejidades y

particularidades regionales. En ese sendero, analizamos las posturas de tres de las organizaciones empresarias rosarinas, las tres congregaban ciertas fracciones de la burguesía industrial, aunque sus organizaciones no se arrogasen esa exclusiva función. Son los casos de la tradicional Bolsa de Comercio local, que desde el año 1952 contaba con una cámara industrial que agrupaba grandes empresas nacionales y extranjeras de la región, no incluidas en la otra corporación estudiada, la Federación Gremial del Comercio y la Industria, que como su nombre lo indica, desde su fundación en 1919 pretendía congregar a industriales de la región y logró una importante representación entre fracciones de pequeño y mediano porte, sustentando principios industrialistas y federalistas. No obstante esta última, como parte del proceso de “desperonización” posterior a 1955, fue cambiando su composición y perdiendo esa anterior identidad. De allí que en 1958 encontrase a ambas corporaciones asentadas en la defensa de postulados liberales, a partir de los cuales leyeron las políticas frondicistas. De allí también, que no aparezcan en sus pronunciamientos críticas a la política de atracción de capitales extranjeros o de competencia exterior. Lejos de ello, en algunos casos se encuentran apelaciones a la restitución a capitales privados de empresas nacionalizadas y a los capitales extranjeros como capaces de operar esa sustitución.

Por su parte, las cámaras de base, como la de industriales metalúrgicos, y sus subdivisiones - las “ramas”- se posicionaron a partir de las demandas específicas de su respectivo sector. Los industriales de la maquinaria agrícola, hegemónicos en la Cámara durante estos años pero históricamente presentes por la relevancia de la actividad a escala provincial, demandaron tratamiento equitativo con respecto a los capitales extranjeros, sus empresas transitaron por una etapa de expansión y se asociaron en algunos casos con capitales extranjeros para aprovechar las oportunidades de la etapa.

En rigor, la importancia de las transformaciones económicas, productivas, sociales, territoriales que provocó el proceso de localización de nuevas industrias en la región explica la relevancia otorgada al tema por los industriales de la región. La instalación de estas grandes empresas de capitales extranjeros era un dato nuevo, un proceso recién iniciado del cual

no se conocía sino parcialmente sus reales dimensiones y que desbordó la etapa aquí considerada, para extenderse al menos hasta mediados de los setenta.

Distinto fue el caso de los carroceros, de preponderancia más reciente, que usufructuaron las oportunidades brindadas por las políticas urbanas y de racionalización sostenidas por los gobiernos municipal, provincial y nacional, así como las transformaciones en el sistema de transporte que se estaba operando por esos años. En este caso, la competencia de la importación desde el exterior configuró la demanda central. No obstante, tampoco durante esta etapa pueden contemplarse las dimensiones de crecimiento y expansión de la rama, que continuó a lo largo de la década y hacia mediados de los años setenta ocupaba casi 1.600 personas en 35 establecimientos. La historia de la rama luego de ese período fue de crisis y reconversión, hasta la crisis terminal de mediados de los noventa.

Créditos, impuestos, salarios por productividad, fueron temas recurrentes que atravesaron transversalmente las distintas actividades y unificaron/articularon las demandas de los empresarios de la región durante los años frondicistas.

Bibliografía

Altamirano, Carlos, *Bajo el signo de las masas, 1943-1973*, Emecé, Buenos Aires, 2001.

Altimir, Oscar, Santamaría, Horacio y Sourrouille, Juan, “Los instrumentos de promoción industrial en la posguerra”, en *Desarrollo Económico*, núm. 21, abril-junio de 1966.

Badaloni, Laura y Simonasi, Silvia, “Asociacionismo empresario y conflictividad social en la Rosario de entreguerras” en Sandra Fernández y Oscar Videla (comp.), *Ciudad oblicua. Aproximaciones a temas e intérpretes de la entreguerra rosarina*, La Quinta Pata y Camino Ediciones, Rosario, 2008.

Brennan, James y Rougier, Marcelo, *Perón y la burguesía argentina. El proyecto de un capitalismo nacional y sus límites (1946-1976)*, Lenguaje Claro Editora, Buenos Aires, 2013.

Cúneo, Dardo, *Comportamiento y crisis de la clase empresaria*, CEAL, Buenos Aires, 1984.

Filiberti, Beatriz y Armida, Marisa, “Entre la proscripción y el desarrollo, 1955-1966”, en *Rosario en la Historia, de 1930 a nuestros días*, Tomo I, UNR Editora, Rosario, 2000.

Filiberti, Beatriz, “Tranvías, trolebuses y colectivos. El conflictivo pasaje al ámbito privado, 1955-1966”, en Badaloni, Laura y Galassi, Gisela, *Historia del transporte público de Rosario (1850-2010)*, ETUR-EMR-CESOR/CONICET, Rosario, 2011.

Freels, John, *El sector industrial en la política nacional*, Eudeba, Buenos Aires, 1970.

Fronidizi, Arturo, *Industria argentina y desarrollo nacional*, Ediciones Qué, Buenos Aires, 1957,

Fronidizi, Arturo, *Mensajes Presidenciales - 1958-1962*, tomo I, Centro de Estudios Nacionales, Buenos Aires, 1978

Gerchunoff, Pablo y Llach, Lucas, *El ciclo de la ilusión y el desencanto. Un siglo de políticas económicas argentinas*, Emecé, Buenos Aires, 2007.

Jáuregui, Aníbal, “La productividad del trabajo: otra “batalla” del desarrollismo (1955-1962)”, *Anuario CEEED*, año IV, núm. 4, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires, 2012.

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

Niosi, Jorge, *Los empresarios y el estado argentino, 1955-1969*, Siglo XXI, Buenos Aires, 1974.

Odisio, Juan Carlos, “Breve historia de la regulación estatal del sector petroquímico argentino”, en Zappino, Jorge (coord.), *Estado y políticas públicas para el desarrollo*, INAP, Buenos Aires, 2011.

Odisio, Juan Carlos, “Febo asoma. Breve historia del Polo Petroquímico San Lorenzo”, en *Anuario CEEED*, año II, núm. 2, 2010.

Raccanello, Mario, “Surcando una nueva industrialización. El estado empresario en la fabricación de maquinaria agrícola (1952-1961)”, ponencia presentada al III Congreso Latinoamericano de Historia Económica y XXIII Jornadas de Historia Económica, San Carlos de Bariloche, 2012.

- Rofman, Alejandro, Cristiá, Carlos y otros, *Prediagnóstico de la estructura productiva del Área Gran Rosario*, Municipalidad de Rosario, Comisión Coordinadora Urbanística, Ferroviaria, Vial y Portuaria para la ciudad de Rosario, Rosario, 1971.
- Rofman, Alejandro, *Desarrollo económico del Gran Rosario*, Rosario, 1962, mimeo.
- Rofman, Alejandro, *Convertibilidad y desocupación en la Argentina de los 90. Análisis de una relación inseparable*, CEUR-CEA-CBC-UBA, Buenos Aires, 1997.
- Rougier, Marcelo, *Industria, finanzas e instituciones en la Argentina. La experiencia del Banco Nacional de Desarrollo, 1967-1976*, UNQ Editorial, Buenos Aires, 2004.
- Schvarzer, Jorge, “Promoción industrial en Argentina, características, evolución y resultados”, *Documentos del CISEA* núm. 90, 1987.
- Schvarzer, Jorge, *Empresarios del pasado. La Unión Industrial Argentina*, CISEA - Imago Mundi, Buenos Aires, 1991.
- Schvarzer, Jorge, *La industria que supimos conseguir. Una historia político social de la industria argentina*, Planeta, Buenos Aires, 1996.
- Sgrazzutti, Jorge, *Industria y desarrollo El caso del Área Metropolitana del Gran Rosario (1958-1974)*, Rosario, mimeo, 1991.
- Sidicaro, Ricardo, *La Bolsa de Comercio de Buenos Aires y la representación de intereses empresarios. Estudio de sociología*, CISEA, Buenos Aires, noviembre de 1988.
- Sikkink, Kathryn, *El proyecto desarrollista en la Argentina y Brasil: Frondizi y Kubitschek*, Siglo XXI, Buenos Aires, 2009.
- Simonassi, Silvia, “Perfil industrial y dinámica social en la provincia de Santa Fe (1943-1976)”, en Aguila, Gabriela (comp.), *De los cordones industriales al eje de integración Mercosur (1940-2005)*, Tomo 11 de Barrera, Darío (dir.), *Nueva Historia de Santa Fe*, La Capital & Prohistoria Ediciones, Rosario, 2006.
- Simonassi, Silvia, “Industria y dinámica asociativa: la Asociación de Industriales Metalúrgicos de Rosario como expresión de la conformación de un área industrial regional (1943-1976)”, en Bandieri, Susana, Blanco, Graciela y Blanco, Mónica (comps.), *Las escalas de la Historia Comparada*, T. II, Miño y Dávila Editores, Buenos Aires, 2008.

Simonassi, Silvia, “El desarrollo industrial en debate: gobierno desarrollista y sector industrial en la provincia de Santa Fe, 1958-1962”, en Marcelo Rougier (dir.), *Estudios sobre la industria argentina. Políticas de promoción y estrategias empresariales//2*, Lenguaje Claro Editora, Buenos Aires, 2010.

Simonassi, Silvia, “La industria carrocería rosarina y la oportunidad del desarrollo”, en Badaloni, Laura y Galassi, Gisela, *Historia del transporte público de Rosario (1850-2010)*, ETUR-EMR-CESOR/CONICET, Rosario, 2011.

Simonassi, Silvia, “Repensando el problema de la productividad en la Argentina de los años frondicistas”, ponencia presentada en las XXIV Jornadas de Historia Económica, Rosario, 2014.

Simonassi, Silvia, *Las organizaciones empresarias de la industria en Rosario (1930-1962)*, tesis doctoral inédita, Facultad de Humanidades y Artes, Universidad Nacional de Rosario, 2012.

Vicentín, Enzo, *La incidencia de factores locales en la trayectoria de la industria automotriz argentina. El régimen de control del Estado santafesino y las relaciones capital trabajo en el caso de la empresas IASFSA (1959-1969)*, Tesis de licenciatura, UNL, junio 2011.

Vicentín, Enzo, “La empresa automotriz IASFSA en Santa Fe. Características de una experiencia en los márgenes (1959-1969)”, en *Avances del CESOR*, año X, núm. 10, 2013.

Las condiciones competitivas de la industria automotriz en la Argentina (1959-1974): un análisis comparado desde la productividad laboral

Julian Martínez Correa
(UBA-FCE)
Francisco Valentini
(UBA-FCE)

Resumen

El presente trabajo estudia el caso de la industria automotriz argentina en el período 1959-1974. En el marco de la “fase difícil” de la industrialización sustitutiva de importaciones (ISI), la estrategia desarrollista buscó en la inversión extranjera directa la solución a la restricción externa. La industria automotriz fue el estandarte de este proceso y el sector al cual se orientaron el grueso de las radicaciones de capitales, convirtiéndose en el “motor” de la expansión industrial. Si bien la literatura identifica efectos positivos en la estructura productiva a partir de la instalación de terminales transnacionales, también reconoce la existencia de marcadas deficiencias productivas que caracterizaban a estas firmas.

El trabajo se propone establecer hasta qué punto los rasgos que se verifican para el conjunto de la industria tienen un correlato en el sector automotriz. Inicialmente, se presenta el marco histórico y regulatorio bajo el cual se desempeñaron las empresas automotrices entre 1959 y 1974, destacando los impactos de la entrada de las firmas transnacionales en la estructura productiva. Luego, se estudian las condiciones competitivas del sector, tomando como eje la metodología para la medición de la productividad del trabajo comparada con la de Estados Unidos, buscando determinar su magnitud. El trabajo concluye que el sector automotriz presentaba, de la mano de una escala reducida y tecnología anticuada, una productividad significativamente menor a la estadounidense; se plantean sucintamente las posibles explicaciones de este fenómeno.

Palabras clave

Industria automotriz, Productividad, Inversión extranjera

Abstract

This paper studies the case of Argentina's automotive industry in the period 1959-1974. During the "difficult phase" of import substitution industrialization (ISI), the developmentalist strategy attracted foreign direct investment as a way of overcoming external constraints. The automotive industry was the archetype of this process and the sector to which the bulk of foreign fixed capital investments were directed to, thus becoming the "engine" of industrial expansion. While the literature identifies a positive impact of the settlement of automotive plants on the local productive structure, it also acknowledges the existence of noticeable productive deficiencies that characterized these firms.

The work aims to establish to what extent the features that are verified for the whole industry have a counterpart in the automotive sector. Initially, the historical and regulatory framework under which the automotive companies performed between 1959 and 1974 is presented, highlighting the impact of the entry of transnational firms on the productive structure. Then, the sector's competitive conditions are studied, focusing on the methodology for the measurement of Argentina's labour productivity compared with the USA's, seeking to determine its magnitude. The paper concludes that the automotive sector displayed, along with small scale and outdated technology, a productivity significantly lower than the USA's; possible explanations for this phenomenon are outlined.

Keywords

Automotive industry, Productivity, Foreign investment

1. Introducción

Este trabajo estudia el caso de la industria automotriz en Argentina en el período 1959-1974. En el marco de la denominada “fase difícil” de la “industrialización sustitutiva de importaciones” (ISI), la estrategia desarrollista buscó en la inversión extranjera directa la solución a los problemas planteados por la restricción externa. La industria automotriz fue el estandarte de este proceso y el sector al cual se orientaron el grueso de las radicaciones de capitales extranjeros, de modo tal que se convirtió en el “motor” del sector industrial y del crecimiento económico en general. Si bien la literatura identifica importantes efectos positivos en la estructura productiva argentina a partir del importante proceso de instalación de terminales automotrices transnacionales, también reconoce la existencia de marcadas deficiencias productivas y competitivas en lo que respecta a la escala, tecnología y productividad de estas empresas.

A los fines de identificar estas especificidades, se presenta una síntesis de los rasgos ya estudiados por la literatura, a la vez que se introducen elaboraciones propias en materia de productividad laboral, aspecto tenido en cuenta escasa o nulamente por aquélla. Se realiza una medición de la productividad del trabajo para el sector comparada con la de Estados Unidos, a la vez que se presenta una discusión metodológica acerca su estimación para cada país y de la comparación entre ambas. Si bien son esperables diferencias, el objetivo es obtener una aproximación de su magnitud, a fin de comprender las verdaderas potencialidades de la rama para el desarrollo económico del país.

El trabajo parte de una reseña del marco histórico y regulatorio bajo el cual se desempeñaron las empresas automotrices entre 1959 y 1974, destacando sus impactos en la estructura productiva. A partir de ello, se estudian las condiciones competitivas del sector automotriz argentino, tomando como eje la medición de la productividad relativa respecto de Estados Unidos. Finalmente, se presentan los resultados de la investigación, planteando sucintamente las posibles explicaciones para éstos.

2. El sector automotriz

2.1. El marco histórico y normativo

Uno de los aspectos centrales de la etapa de ISI (1930-1976) fue el continuo crecimiento de la participación de la industria manufacturera en la economía. Sin embargo, este sector se veía limitado sistemáticamente por la dependencia de las importaciones de insumos, bienes de capital y tecnología, y por su incapacidad para exportar y generar divisas, dada su falta de competitividad internacional; así, las restricciones en el balance de pagos ponían periódicamente un límite a la capacidad de crecimiento de la industria y de la economía argentina en general.

Los problemas planteados por la restricción externa dan comienzo a la “etapa difícil” de la ISI. En aras de profundizar el proceso de sustitución de importaciones, a partir de 1958 se impone como línea principal de política económica la atracción de empresas extranjeras¹. De la mano de esta estrategia desarrollista las empresas transnacionales tendrían una importante inserción en la economía nacional a partir de la explotación del protegido mercado interno; en particular, de aquellas ramas que contaban con una demanda doméstica insatisfecha acumulada a lo largo del tiempo.

Un rasgo saliente de la “etapa difícil” fue el crecimiento de la industria automotriz, caracterizada por la instalación y expansión de terminales extranjeras. El sector fue uno de los destinos principales de éstas, al punto de absorber casi la cuarta parte de las autorizaciones para radicación entre 1959 y 1962² y presentar una tasa media anual de inversiones entre 1960 y 1964 diez veces superior a la del período 1956-1959³.

¹ En rigor, esta política buscaba profundizar las disposiciones de la ley de inversiones extranjeras 14.222 sancionada en 1953, que había fracasado en su intento de atraer inversiones directas masivamente.

² Schvarzer, Jorge, “La reconversión de la industria automotriz argentina. Un balance provisorio”, en *Ciclos*, Instituto de Investigaciones en Historia Económica, n° 8, 1995.

³ Baranson, Jack, *La industria automotriz en los países en desarrollo*, Tecnos,

El marco normativo bajo el cual ingresó el capital extranjero al sector estaba definido fundamentalmente por el decreto 3.693 sancionado en 1959, conocido como Régimen de Promoción de la Industria Automotriz. Buscando atraer la inversión extranjera en sintonía con el programa desarrollista, el decreto establecía un trato preferencial a las empresas transnacionales sobre las nacionales, otorgándoles ventajas significativas que se sumaban a los incentivos ya dispuestos por las leyes de inversiones extranjeras y de promoción industrial sancionadas en 1958.

Por una parte, el régimen establecía aranceles altos a la importación de vehículos terminados, dictaminando así la virtual prohibición del ingreso de vehículos extranjeros por la vía comercial⁴. Sin poder abastecer el mercado local desde afuera, las automotrices extranjeras gozaban de un mercado altamente protegido en caso de decidir producir los vehículos en el país⁵. Además, si optaban por esta estrategia, las firmas obtendrían beneficios importantes tales como la importación libre de maquinaria y equipos, y la reducción de impuestos para la importación de partes y componentes hasta un porcentaje determinado del valor CIF del vehículo. De modo tal de evitar la implantación de actividades de carácter ensamblador, este valor se reduciría gradualmente hasta llegar a un 20% para vehículos comerciales y 10% para automóviles al terminar un periodo de 5 años⁶. Asimismo, hacia 1965 se sancionaría un régimen adicional que establecía el aumento progresivo del nivel de integración nacional — desde el 90% en adelante— con porcentajes decrecientes de importación de partes y piezas, a la vez que cerraba definitivamente el acceso a nuevas firmas, conformando una barrera a la entrada de potenciales competidores⁷.

Madrid, 1971.

⁴Morero, Hernán, “El proceso de internacionalización de la trama automotriz argentina”, en *H-industri@ - Revista de Historia de la Industria, los Servicios y las Empresas en América Latina*, Año 7, n° 12, primer semestre de 2013.

⁵Nofal, María Beatriz, *Absentee Entrepreneurship and the Dynamics of the Motor Vehicle Industry in Argentina*, Praeger, New York, 1989.

⁶Ibidem.

⁷Sourrouille, Juan Vital, *El complejo automotor en Argentina: transnacionales en América Latina*, Nueva Imagen, México D.F., 1980.

2.2. El desempeño del sector

La producción de vehículos en Argentina se inició durante la década de 1950, presentando hasta 1957 volúmenes sumamente limitados que no superaban las 7.000 unidades anuales; a partir de dicho año, la producción aumentaría en el marco de la ley de inversiones extranjeras dispuesta en 1953, llegando a 33.000 vehículos en 1959.

Sin embargo, el verdadero repunte ocurriría con la sanción del régimen de promoción y la puesta en marcha de las nuevas terminales⁸; el sector automotriz argentino pasaría a producir casi 90.000 unidades en 1960, llegando a más de 194.000 en 1965; así, la relación de automotores por cada mil habitantes aumentaría en más de un 80% entre 1958 y 1965. Entre 1958 y 1965, la rama contribuyó a casi un tercio del crecimiento del producto del sector manufacturero, creció a una tasa anual del 24% y aumentó su participación en el PBI en más de 7 puntos porcentuales⁹. El incremento de los volúmenes se mantuvo como tendencia a lo largo del período analizado, superando las 200.000 unidades en 1969, y alcanzando un pico de más de 300.000 en 1974. El parque automotor total pasó, entonces, de menos de 800.000 vehículos antes del régimen de promoción a más de 3 millones en 1974¹⁰. A la par de la notable expansión de la producción nacional de automotores, disminuyeron continua y sensiblemente los volúmenes importados, hasta llegar a niveles insignificantes hacia fines de la década de 1960.

⁸ Bajo el decreto 3.693 de 1959, 26 firmas fueron autorizadas para la producción en territorio argentino, de las cuales 23 llegaron a producir: 11 firmas nacionales, y 12 filiales de empresas extranjeras (ver Remes Lenicov, Jorge, “Algunos resultados de la política desarrollista (1958-1964): El caso de la industria automotriz”, en *Jornadas de Economía, Problemas económicos argentinos: Diagnósticos y políticas*, Ediciones Macchi, Buenos Aires, 1973)

⁹ Katz, Jorge, y Kosacoff, Bernardo, *El proceso de industrialización en la Argentina: Evolución, retroceso y prospectiva*, CEPAL/Centro Editor de América Latina, Buenos Aires, 1989, p. 52.

¹⁰ Asociación de Fábricas de Automotores. *Anuario Estadístico*. Buenos Aires, varios años.

Durante la primera década de expansión, sin un gobierno que impusiera restricciones a los precios y con una importante demanda insatisfecha acumulada durante las décadas previas, las ganancias de las firmas automotrices fueron francamente altas: en el período 1959-1964, las terminales obtuvieron utilidades y regalías en montos superiores a los de las radicaciones de capital realizadas¹¹.

2.3. Las firmas y sus efectos en la estructura productiva

Es de hacer notar que el aparente éxito de las firmas automotrices transnacionales, tanto en su propio crecimiento como en el de la industria nacional, no es imputable únicamente al entorno propicio generado por el marco regulatorio y por las propias condiciones de la economía argentina. Las filiales extranjeras poseían activos que las diferenciaban de los potenciales competidores de propiedad nacional: fundamentalmente, contaban con el dominio de tecnologías de producto y de proceso superiores, que hacía a aquéllas más competitivas que éstas^{12y13}. Las particularidades del sector hacen que esta diferencia se torne fundamental. Siguiendo a Katz y Kosacoff¹⁴, destacamos brevemente los siguientes rasgos tecnológicos de la producción automotriz, que la diferencian de otros sectores industriales.

En primer lugar, la producción de vehículos se halla sujeta a fuertes economías de escala, por lo que es preciso que la planificación del proceso de producción sea altamente rigurosa, tanto en términos del planeamiento de la línea de producción, como de los tiempos muertos, las redes de proveedores especializados, los controles de calidad externos e internos, y los movimientos de los operarios, entre otros. Además, al tratarse de la elaboración en serie de bienes relativamente homogéneos, el proceso de producción debe hallarse altamente estandarizado y normalizado. Por último, hace uso intensivo de equipos comparativamente costosos, como las máquinas transfer.

¹¹ Sourrouille, Juan Vital, op. cit.

¹² Nofal, María Beatriz, op. cit.

¹³ Otra ventaja de las firmas transnacionales, no menor, era el acceso privilegiado al crédito internacional e internacional (ver Nofal, María Beatriz, op. cit.).

¹⁴ Katz, Jorge y Kosacoff, Bernardo, op. cit.

En lo que refiere a los efectos sobre la estructura productiva, la literatura reconoce ampliamente que los encadenamientos productivos de la industria automotriz hacia adelante y principalmente, hacia atrás, son altamente significativos.

Estos rasgos dan cuenta, entonces, de la potencialidad de las empresas extranjeras automotrices, que ya operaban en sus países de origen desde hace décadas, para dinamizar el sector industrial argentino e impulsar el crecimiento económico y el empleo. En efecto, la industria automotriz, desde comienzos de los sesenta y hasta mediados de los setenta, contribuyó a la reconfiguración de las capacidades tecnológicas nacionales y de la estructura productiva local. Las plantas no solo introdujeron nuevas tecnologías de productos y de fabricación, sino que además se vieron inducidas a desarrollar localmente técnicas de organización de la producción y a emprender el propio desarrollo de proveedores y subcontratistas¹⁵. En este sentido, la expansión de las terminales estimuló el crecimiento de diversas ramas conexas, tales como el petróleo, el caucho, el plástico, el aluminio, las redes de comercialización, las estaciones de servicio y la producción y provisión de partes, accesorios y repuestos)¹⁶. La activación de estos sectores se reflejaba, a su vez, en el fuerte efecto multiplicador del empleo. Para 1963, el complejo automotor —considerando terminales y ramas conexas— empleaba a casi el 11% de los empleados industriales del país, y generaba el 12% del valor agregado industrial¹⁷.

En definitiva, la implantación de las terminales transnacionales tuvo un impacto nada desdeñable sobre la estructura productiva y comercial local, por medio de transformaciones en las capacidades organizativas, tecnológicas y de procesos de aprendizaje, no solo de la rama en cuestión sino también de numerosas industrias conexas.

¹⁵ Katz, Jorge y Kosacoff, Bernardo, op. cit.

¹⁶ Remes Lenicov, Jorge, op. cit.

¹⁷ Sourrouille, Juan Vital, op. cit.

2.4. Motivación

El marco normativo, el desempeño y las particularidades del sector son los aspectos que motivan el estudio específico de la rama automotriz que llevamos adelante. Como hemos visto, la industria automotriz fue la rama donde más éxito tuvo la estrategia desarrollista de captación de inversiones extranjeras directas, en vistas de superar la “etapa difícil” de la ISI. Se trata, a su vez, de un sector cuya fuerte expansión lo hace el más dinámico dentro de la industria manufacturera local. Por último, se destacan sus importantes propiedades tecnológicas y sus efectos potenciales y reales sobre la actividad económica en general.

Estos tres rasgos hacían pensar que la industria automotriz reunía las condiciones necesarias para superar la restricción externa que caracterizó al proceso de ISI. Toda vez que esto no ocurrió, son también los que motivan el estudio de las condiciones productivas de las firmas que le dieron forma a este proceso, en búsqueda de los motivos de su fracaso en satisfacer la necesidad que les dio origen.

3. Las condiciones productivas del sector: un análisis comparado

3.1. Consideraciones preliminares

A fin de caracterizar y analizar las condiciones productivas de las firmas automotrices en el período bajo análisis, se propone estudiar el sector tanto en términos de escala y tecnología como en su relación con la productividad laboral que efectivamente alcanza al poner en movimiento estos dos atributos. Mientras que las mediciones de productividad han sido íntegramente elaboradas por los autores de este trabajo, y constituyen por ello un avance en el estudio del sector y en la comprensión de sus limitaciones y potencialidades, la escala y la tecnología, sin dejar de ser relevantes, corresponden a síntesis elaboradas a partir del análisis de la literatura especializada.

En particular, es de interés analizar estos aspectos en términos comparados con la misma industria en EEUU. Esta elección no solo toma en cuenta el hecho que desde las firmas de este país provino el grueso

de las inversiones extranjeras realizadas en Argentina entre 1959 y 1974, sino que también fueron éstas las que concentraron la mayor parte de la producción local de automóviles¹⁸. Por otra parte, se tiene en cuenta que la economía estadounidense es un buen parámetro de las condiciones productivas necesarias para competir en el mercado mundial de manera normal¹⁹.

Desde luego, a priori, se esperan diferencias respecto a la industria estadounidense; el objetivo primordial es, entonces, especificar su magnitud.

3.2. Escala

En términos de los volúmenes físicos totales y por empresa, la industria automotriz argentina se mantuvo pequeña para los estándares de competencia internacional desde su surgimiento a comienzos de la década de 1950, y a lo largo del período estudiado²⁰. La implantación de las plantas extranjeras, si bien condujo a un incremento significativo y gradual en los volúmenes de producción, no modificó en modo alguno esta característica fundamental.

Dadas la estrategia del capital extranjero orientada a explotar el mercado interno y la pequeña dimensión de éste, se estuvo muy lejos de alcanzar los niveles de producción óptimos, asumiendo que para que una terminal automotriz fuera óptima debía producir entre 200.000 y 600.000

¹⁸ Las tres grandes firmas estadounidenses—Ford, General Motors y Chrysler—representaron más de la mitad de las radicaciones de capital extranjero en la rama durante el periodo 1959-1970 (ver Remes Lenicov, Jorge, op. cit.). A su vez, en todos los años considerados, junto a Kaiser Corp., concentraron más del 50% de la producción local, tal que en 1965, año de elevada utilización de la capacidad instalada, produjeron dos tercios del volumen total de vehículos producidos localmente.

¹⁹ Graña, Juan Martín, *Las condiciones productivas de las empresas como causa de la evolución de las condiciones de empleo: La industria manufacturera en Argentina desde mediados del siglo XX*, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires, 2013.

²⁰ Sourrouille, Juan Vital, op. cit.

unidades anualmente²¹. De hecho, las plantas instaladas en el país no lograron superar el 15% del tamaño que presentan las fábricas de los países industrializados²², lo que indica que fueron diseñadas para escalas comparativamente muy pequeñas. Mas aún, si se tiene en cuenta que producían una amplia variedad de modelos de vehículos, se observa que la escala por modelo era todavía menor²³. En efecto, la fragmentación de la ya limitada producción nacional en un número de empresas demasiado alto agravó los problemas de eficiencia que presenta la escala reducida.

De este modo, en términos generales, tanto para la rama en su conjunto como a nivel de las firmas individuales, la producción de vehículos en el país no alcanzó nunca los niveles de eficiencia mínimos requeridos para el aprovechamiento óptimo de las economías de escala que caracterizan al sector.

3.3. Tecnología

Como hemos visto, puesto que resultaba necesario adaptar las técnicas y conocimientos de las casas matrices a las particularidades del entorno argentino, la instalación de las automotrices extranjeras vino de la mano de la adaptación de prácticas organizativas y de producción, el desarrollo de departamentos de ingeniería locales y de subcontratistas independientes y el rediseño de productos, entre otros, los cuales dieron lugar a cambios significativos en la estructura de la industria nacional. Es de hacer notar que estos esfuerzos adaptativos estaban vinculados a una circunstancia no menor: la reducción de la escala de producción. Así, la maquinaria a ser empleada debía necesariamente tener una correspondencia con los volúmenes físicos que habrían de producirse.

²¹ Cardozo de los Santos, Javier, *The Argentine automobile industry: International comparative performance, technological gap and policy issues for the 1990s*, Science Policy Research Unit - University of Sussex, 1989; Remes Lenicov, Jorge, op. cit.

²² Katz, Jorge y Kosacoff, Bernardo, op. cit.

²³ Fitzsimons, Alejandro, "Notas sobre la valorización de los capitales extranjeros automotrices en Argentina (1959-63)", para las *VII Jornadas de Economía Crítica*, La Plata, 16 al 18 de Octubre de 2014.

Fundamentalmente, el reducido tamaño del mercado determinó que las empresas implementaran un sistema de maquinaria de tipo universal controlada manualmente, en lugar de uno automatizado y altamente mecanizado, como en los países de origen²⁴. Esta estrategia estaba estrechamente relacionada con el nuevo contexto que enfrentaban las empresas internacionales desde mediados de los '50: ante las fuertes presiones competitivas en los países de origen para aumentar la productividad e introducir nuevos modelos, las automotrices extranjeras transfirieron al país tecnología y equipo especializado que se habían vuelto obsoletos en sus mercados. De este modo, la puesta en marcha de la producción en los países subdesarrollados proveía a las corporaciones transnacionales los medios necesarios para extender la vida útil de sus equipos y sus procesos²⁵.

Si bien en las terminales se aplicaba el mismo proceso de ensamblaje caracterizado por las líneas de montaje motorizadas, el uso de maquinaria anticuada y la producción de una gran variedad de modelos en una misma línea involucraban una aplicación más ineficiente de este mismo proceso²⁶. Es cierto que el uso de máquinas universales “multi-propósito” presentaba mayor flexibilidad: podían tanto usarse para diferentes operaciones, minimizándose el costo del capital por unidad de producto, como acomodarse a cambios en éste sin necesidad de desecharlas²⁷. Sin embargo, la ausencia de un sistema automatizado y especializado conducía al uso improductivo del tiempo de trabajo en las plantas²⁸; la forma de producción implementada en las terminales extranjeras implicaba así mayores tiempos muertos y caídas significativas

²⁴ Barbero, María Inés y Motta, Jorge, “Trayectoria de la industria automotriz en la Argentina desde sus inicios hasta fines de la década de 1990”, en A.A.V.V. (comps.), *Innovación y empleo en tramas productivas de Argentina*, Prometeo Libros, Buenos Aires, 2007.

²⁵ Nofal, María Beatriz, op. cit.

²⁶ Fitzsimons, Alejandro, op. cit.

²⁷ Nofal, María Beatriz, op. cit.

²⁸ Nofal llama a esto “porosidad en el proceso de trabajo”: en ausencia de un sistema altamente mecanizado, se requería un gasto de fuerza de trabajo adicional (ver Nofal, María Beatriz, op.cit., p. 90).

en el ritmo de producción, toda vez que se necesitaban más horas de trabajo para y entre operaciones²⁹.

Por otra parte, la importación de estas tecnologías ya obsoletas estaba vinculada a la producción de bienes “maduros” —modelos de más de una generación tecnológica anterior a la que se producía en sus casas matrices—, por lo que la posibilidad de insertarse en los mercados externos se veía disminuida, independientemente de la eficiencia en los procesos de producción³⁰.

En síntesis, si bien son innegables los avances tecnológicos suscitados en el entorno local a partir de los procesos de aprendizaje y los esfuerzos adaptativos, la presencia de procesos de producción definidos por la baja especialización, una menor automatización e importantes discontinuidades en las líneas de ensamblaje, sumado a bajos niveles de gasto en investigación y desarrollo³¹, engendraron un sistema productivo a las claras más ineficiente que el de la frontera técnica internacional.

3.4. Productividad del trabajo

La productividad laboral expresa el rendimiento de la mano de obra, por lo que se considera de gran importancia a la hora de establecer las condiciones técnicas en que opera una firma, una industria o la economía en su conjunto. Se define como la relación entre las unidades físicas producidas y el insumo de mano de obra utilizado para lograrlo, o en otras palabras, el volumen físico que se genera por trabajador o por hora de trabajo en un determinado periodo de tiempo, por lo general un año³².

²⁹ Katz, Jorge y Kosacoff, Bernardo, op. cit.; Nofal, María Beatriz, op. cit.

³⁰ Morero, Hernán, op. cit.; Remes Lenicov, Jorge, op. cit.

³¹ Una encuesta realizada en 1971 a seis terminales extranjeras instaladas en el país revela que el gasto promedio en investigación y desarrollo es del 0,70% de las ventas —proporción que se halla muy por debajo de la de las casas matrices— y está orientado principalmente a los controles de calidad y a las adaptaciones de producto en lugar de la investigación básica y aplicada (ver Remes Lenicov, Jorge, op. cit., p. 327).

³² Graña, Juan Martín y Kennedy, Damián, *Salario real, costo laboral y productividad; Argentina 1947-2006: Análisis de la información y metodología de esti-*

En el presente trabajo, el volumen de producción está constituido por los vehículos automotores —lo que incluye automóviles y vehículos comerciales y excluye tractores— producidos por país en un determinado año. Como mano de obra se utiliza el personal ocupado —cuya definición variará a lo largo del análisis—. Complementariamente, y cuando es posible, se hace uso de la cantidad de horas obrero trabajadas anualmente, variable que, en esta exposición, limita el análisis a los obreros involucrados directamente en la producción en terminales y excluye otros tipos de empleado, como los empleados técnicos y administrativos.

En suma, la relación entre las productividades en un mismo país en dos años diferentes expresa la evolución de cantidades de automotores producidas por ocupado o por cada mil horas obrero.

Dadas estas definiciones, es posible realizar una comparación entre países y obtener una medida de las condiciones competitivas de la industria argentina en relación a la estadounidense: una vez construidas las series de productividad para ambos países, se deduce la serie de productividad relativa al hacer el cociente entre aquéllas, sabiendo así cuánto representa la productividad argentina en relación a la contraparte estadounidense.

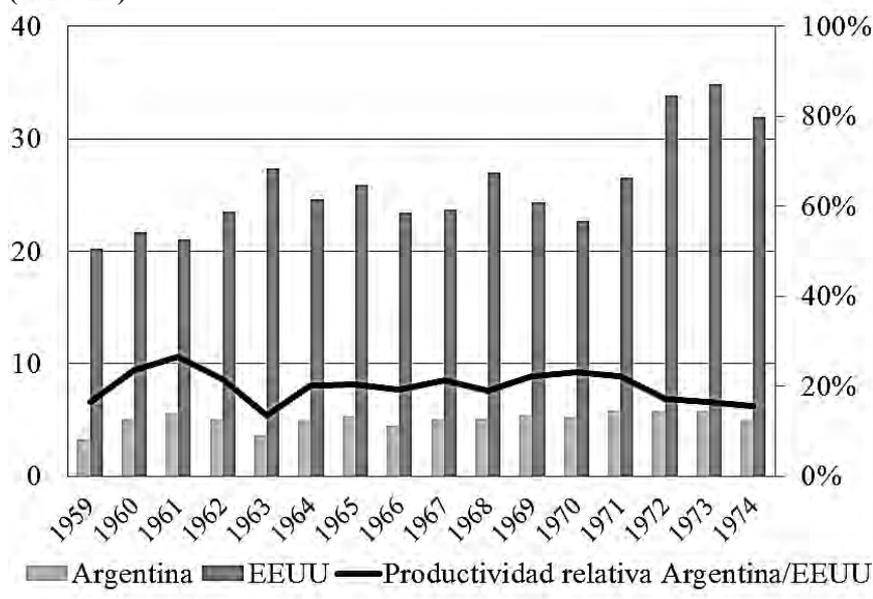
Una primera aproximación posible consiste en efectuar los cálculos considerando solamente el empleo de las terminales automotrices —productividad “no ajustada”—, de modo tal que se obtiene la cantidad de automotores producidos por trabajador del sector terminal o por cada mil horas obrero trabajadas, para ambos países³³.

mación, Centro de Estudios sobre Población, Empleo y Desarrollo, Buenos Aires, 2008.

³³ Para Argentina, los datos de empleo y de producción anual se obtuvieron de los anuarios de la Asociación de Fábricas de Automotores (ADEFA). Para Estados Unidos, mientras que los datos de producción de automotores se tomaron de Pratten, Cliff y Silberston, Aubery, “International Comparisons of Labour Productivity in the Automobile Industry, 1950-1965”, en *Bulletin of the Oxford University Institute of Economics & Statistics*, Vol. 29, n° 4, Noviembre de 1967, pp. 373-394 —hechos en base a Society of Manufacturers and Traders— y de ADEFA, los datos de personal ocupado se corresponden con la NBER-CES Manufacturing Industry Database.

En el Gráfico 1 se observa que a lo largo del período analizado la productividad promedio argentina ronda los 5 vehículos automotores por trabajador, mientras que el mismo promedio para EEUU es de 25,8 —con un marcado pico de 34,9 en 1973—; esto da lugar a una brecha relativa promedio de 20%, que presenta pequeñas oscilaciones en los primeros años del período pero se estabiliza luego en torno a este valor³⁴. En otras palabras, la capacidad productiva del trabajo argentina parecería ubicarse en un quinto de la estadounidense.

Gráfico 1. Vehículos por empleado en Argentina y EEUU (izquierda), productividad relativa del sector automotriz Argentina/EEUU (derecha)



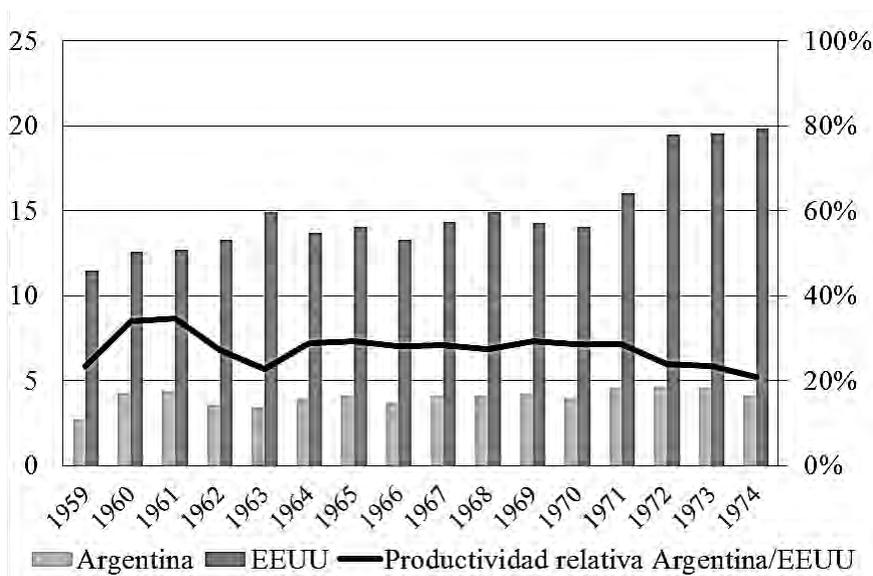
Fuente: elaboración propia en base a ADEFA, *Anuario Estadístico* (varios años); NBER-CES, *Manufacturing Industry Database* (2013) y Pratten, Cliff y Silberston, Aubery, op. cit.

³⁴ La serie de productividad relativa presenta un mínimo de 13,6% para 1963, que se explica principalmente por la caída que sufrió la producción industrial argentina en aquel año (ver Sourrouille, Juan Vital, op. cit.).

Es de hacer notar que ambas series de productividad presentan una tendencia ascendente en el periodo, creciendo aproximadamente un 50% entre 1959 y 1974; de este modo, mientras que la brecha relativa entre ambas industrias se mantiene más o menos constante, la distancia absoluta entre ellas se amplía.

El Gráfico 2 evidencia que las series de productividad horaria arrojan resultados un poco más favorables para el sector automotriz argentino. En este caso, la brecha de productividad relativa promedio es de 27,4%. Mientras que para Argentina el promedio es de aproximadamente 4 vehículos producidos por cada mil horas obrero trabajadas, este valor es de 15 para las terminales estadounidenses.

Gráfico 2. Vehículos por cada mil horas trabajadas en Argentina y EEUU (izquierda), productividad relativa del sector automotriz Argentina/EEUU (derecha)



Fuente: ídem Gráfico 1.

Si bien comparar las productividades en términos de sus respectivos promedios permite sortear, en cierta medida, los problemas que presenta la comparación por años individuales —ya que ésta puede verse invalidada por la dominancia de factores exógenos—, una alternativa interesante es tomar años de elevada actividad en ambos países³⁵. Al tomar este camino se observa que en 1973 —año de mayor producción en ambos países— la productividad relativa es de 16,6% considerando el personal ocupado y de 23,3% contemplando las horas trabajadas. Asimismo, en 1965³⁶ los porcentajes son 20,5% y 29,3%, respectivamente. Por último, al usar solamente los promedios para el período 1971-1974 —los cuatro años de mayor producción automotriz tanto en Argentina como en EEUU— se observan valores de 17,9% y 24,2%, respectivamente. En términos generales, entonces, la brecha de productividad es mayor que al contemplar el promedio de todo el período.

El análisis de la productividad en base a estas definiciones de empleo tiene como ventaja principal la confiabilidad y disponibilidad de los datos a los que hace referencia. En otras palabras, hay seguridad de que se está incluyendo a los empleados que trabajan con certeza en las terminales, a la vez que se logra una base importante de fiabilidad de los datos en los dos países.

Sin embargo, tal como lo señalan Pratten y Silberston³⁷, uno de los problemas a la hora de comparar la productividad laboral en volumen físico refiere a la comparabilidad de la definición de empleo considerada en cada país. En la medida en que las empresas terminales no producen la totalidad de las partes y accesorios que se requieren para la producción de un vehículo automotor, y en la medida en que esto ocurre en grados diversos entre países, se puede caer en el error de tomar empleados “de

³⁵ Pratten, Cliff y Silberston, Aubery, op. cit.

³⁶ En este año la producción estadounidense presentó el nivel más alto de la década (ver Pratten, Cliff y Silberston, Aubery, op. cit.), a la vez que se evidenció una gran utilización de la capacidad instalada en Argentina (Comisión de Estudios Económicos de la Industria Automotriz – CEEIA, *La industria automotriz argentina: Informe Económico 1969*, ADEFA, Buenos Aires, 1969).

³⁷ Pratten, Cliff y Silberston, Aubery, op. cit.

más” en uno u otro país³⁸. Por las diferencias en la integración vertical promedio de cada país, los diferenciales de productividad pueden verse sub o sobreestimados al contemplar únicamente los ocupados en las terminales. Específicamente, si el grado de integración vertical fuera mayor en Argentina que en EEUU, tomar exclusivamente el empleo de las terminales sobreestimaría el diferencial de productividad entre ambos puesto que en el cálculo de la productividad argentina se estarían contemplando trabajadores que realizan partes o insumos que no se estarían tomando en cuenta en EEUU³⁹.

Las potenciales diferencias en la integración vertical de las industrias introducen una estrategia —propuesta por Pratten y Silberston⁴⁰— para tratar de mitigar el sesgo: consiste en usar el número total de empleados la industria automotriz, lo que incluye tanto aquellos empleados de las empresas que producen partes y accesorios como los empleados de las terminales. Para efectuar este ajuste por las distintas integraciones verticales es necesario, entonces, sumar ambos tipos de empleados en el cálculo de las productividades. Para ello no solo se requieren datos anuales de empleo de los sectores que componen el complejo automotriz, sino también que el empleo

³⁸ Si bien en las firmas individuales el grado de integración vertical —o sea, la relación entre los insumos y partes necesarios para la producción que se producen al interior de la firma y los que se compran a proveedores— puede variar sensiblemente año tras año, en el sector tiende a mantenerse relativamente estable, para cada país (ver Pratten, Cliff y Silberston, Aubery, op. cit.).

³⁹ Según Kosacoff *et al* (ver Kosacoff, Bernardo, Todesca, Jorge, y Vispo, Adolfo, *La transformación de la industria automotriz argentina: su integración con Brasil*, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Buenos Aires, 1991), el cociente entre las compras a la rama autopartista y el valor bruto de la producción en el sector automotriz argentino es de 30%, contra el 50% de EEUU. Siguiendo a Parrellada (ver Parrellada, Ernesto, *La industria automotriz en la Argentina*, Comisión Económica para América Latina, Santiago de Chile, 1970) y a Pratten y Silberston (ver Pratten, Cliff y Silberston, Aubery, op. cit.) los porcentajes son 49% para Argentina y 62,5% al tomar la proporción de las compras al sector autopartista sobre los costos totales. Estas mediciones sugieren que la integración vertical es mayor en Argentina.

⁴⁰ Pratten, Cliff y Silberston, Aubery, op. cit.

considerado sea lo más comparable posible, es decir, que incluya las mismas ramas en cada país.

Si bien esta estrategia soluciona conceptualmente el problema que presenta la diferencia en las integraciones verticales, su aplicación en el caso de la industria automotriz argentina en el período bajo estudio la vuelve menos atractiva por la dificultad de emparejar los datos con EEUU, dada la escasez de datos oficiales en nuestro país. Conociendo, entonces, las limitaciones que impone la falta de información, se han calculado las series de productividad ajustada para ambos países, y la productividad relativa resultante, habiendo procurado prudencia en la selección de las definiciones y los datos de empleo⁴¹.

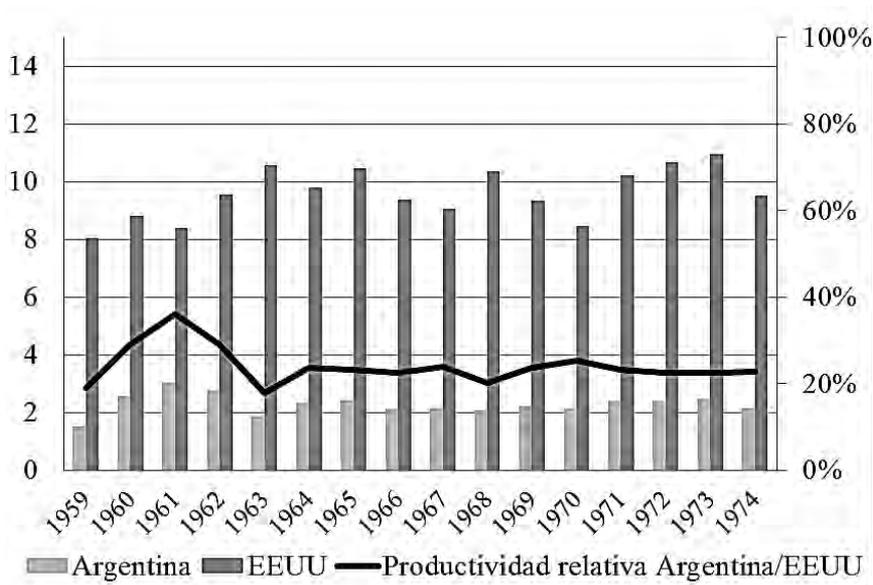
El Gráfico 3 muestra que, tomando en cuenta el empleo en autopartes —incluyendo carrozados y neumáticos—,⁴² la productividad promedio para el período es de 2,3 vehículos por empleado para la industria argentina y de 9,6 para la estadounidense, lo que resulta en una productividad relativa promedio de aproximadamente 24%. Nuevamente, la productividad relativa presenta ciertas oscilaciones en los primeros años y a partir de 1964 se estabiliza en torno al 23%. Si se orienta el análisis a los años de mayor utilización de la capacidad instalada y de alta actividad, se observa que en 1965 la productividad relativa es de 23%, mientras que en el período 1971-1974 el promedio es de 22,8%. De este modo, al introducir los cambios descritos, se ve que el rendimiento de la mano de obra en el sector automotriz en Argentina representa poco más de un quinto de la estadounidense⁴³.

⁴¹ Para la serie argentina, el personal empleado en autopartes se obtuvo de Sourrouille (ver Sourrouille, Juan Vital, op. cit.) y de CEEIA (ver CEEIA, op. cit.). Para EEUU, los datos se obtuvieron de la NBER-CES Manufacturing Industry Database.

⁴² Los datos de empleo en autopartes disponibles para Argentina presentan la posibilidad de realizar el ajuste por integración vertical incluyendo o excluyendo el empleo en carrocerías y neumáticos, de modo que existen cuatro ajustes posibles.

⁴³ Estas mediciones son robustas a las cuatro posibles especificaciones del empleo; es decir, al cambiar la definición del empleo, los resultados varían insignificadamente.

Gráfico 3. Vehículos por empleado (ajustado) en Argentina y EEUU (izquierda), productividad relativa (ajustada) del sector automotriz Argentina/EEUU (derecha)



Fuente: elaboración propia en base a ADEFA, *Anuario Estadístico* (varios años); NBER-CES, *Manufacturing Industry Database* (2013); Pratten, Cliff y Silberston, Aubery, op. cit.; Sourrouille, Juan Vital, op. cit. y CEEIA, op. cit.

En términos generales, los resultados que se observan al implementar este ajuste son ligeramente superiores a los que se obtienen al contemplar únicamente los empleados en terminales, lo que posiblemente se corresponda a la mayor integración vertical en Argentina. Por otra parte, las estimaciones son similares a la de los escasos trabajos realizados en la literatura, principalmente orientados al estudio de la década de 1960⁴⁴.

⁴⁴ Tomando como referencia los resultados de Pratten, Cliff y Silberston, Aubery, op. cit, CEEIA (ver CEEIA, op. cit.) muestra que para 1965 la productividad relativa del sector automotriz era cercana al 20%.

Las mediciones presentadas hasta este punto dan por supuesto que la producción del sector consiste en un solo producto específico —los vehículos— o a lo sumo, en una serie de productos altamente comparables u homogéneos; esto valida el cálculo la productividad de los sectores de cada país haciendo el cociente entre los volúmenes de producción —en unidades físicas— y la cantidad total de empleados o de horas trabajadas, según corresponda.

Sin embargo, al considerar la industria automotriz, es razonable suponer que, si bien el producto final de las terminales está constituido solamente por ‘vehículos’, éstos no son homogéneos en términos de la cantidad de trabajo que debe ser empleado para producir cada uno. Pratten y Silberston⁴⁵ señalan que el tiempo medio de trabajo que se requiere para producir un vehículo depende principalmente de la cilindrada y el peso, por lo que no solo hay diferencias significativas entre vehículos de distinto tipo —entre autos y camiones, por ejemplo— sino también entre los que pertenecen a un mismo tipo. Entonces, siempre que los países difieran en sus mix de producción —o sea, en la proporciones de vehículos que producen por tipo— a la hora de comparar las productividades, será necesario hacer una corrección en los volúmenes de modo tal que éstos sean comparables en función del tiempo de trabajo contenido en cada uno. De este modo, habrá una compensación a favor de aquel país que produzca una mayor proporción de vehículos que insumen comparativamente más tiempo de trabajo.

Una forma de incorporar este ajuste al análisis de la productividad comparada, propuesta por los mismos autores, es ponderar las unidades físicas producidas según el tiempo de trabajo contenido en cada una, multiplicándolas por factores que reflejen estas diferencias⁴⁶. Debido a la dificultad de hallar datos de producción por tipos de vehículo comparables entre Argentina y EEUU para todo el período bajo estudio,

⁴⁵ Pratten, Cliff y Silberston, Aubery, op. cit.

⁴⁶ Los autores proponen un esquema de ponderaciones conformado por cinco categorías según cilindrada, peso y tipo de vehículo (ver Pratten, Cliff y Silberston, Aubery, op. cit.).

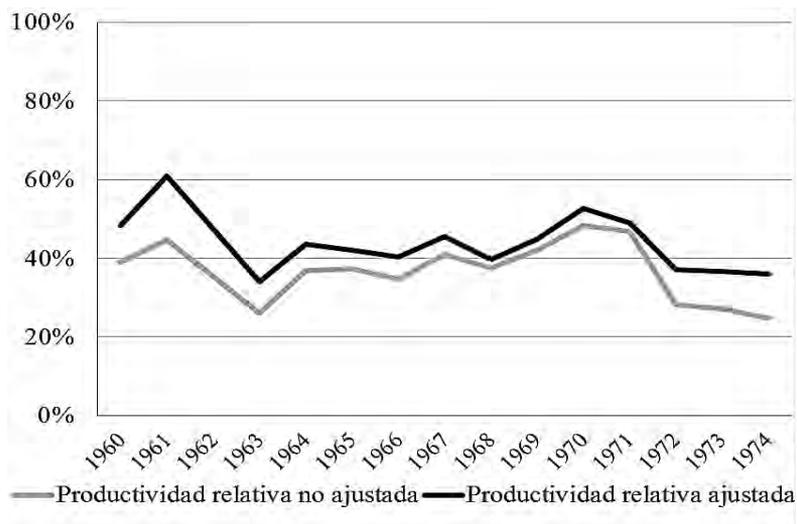
queda pendiente para futuros trabajos una medición que contemple las distorsiones producidas por las diferencias en los mix de producción.

Sin embargo, sí se ha usado una estrategia complementaria que contempla el hecho de que, para cada país, se está dando cuenta de la productividad laboral de productos heterogéneos, es decir, que son materialmente distintos. Esta estrategia consiste en la estimación de la producción de la industria automotriz de cada país a precios constantes, es decir, valuando las cantidades producidas en cada año a los precios de un determinado año base. Para cada país, se agregan los bienes producidos usando sus precios como unidad de medida común y, para evitar las distorsiones que generan los movimientos de precios a lo largo del tiempo, se deflacta la serie por un índice de precios pertinente. De este modo, los movimientos en los volúmenes de producción se corresponderán únicamente con cambios en las cantidades, y no en los precios. Por último, para hacer comparables las productividades de cada país a precios constantes, se multiplica la serie argentina por un tipo de cambio de paridad relativa del poder adquisitivo⁴⁷.

En el Gráfico 4 se observan las brechas de productividad que se obtienen al calcular la productividad a precios constantes para el período 1960-1974, contemplando el empleo total del complejo automotriz —versión ajustada por integración vertical— y el empleo de las terminales —versión no ajustada—. En el primer caso, la productividad relativa promedio es de 43%, mientras que en el segundo, 36%. Nuevamente, el ajuste implica solo un leve incremento de la productividad relativa a lo largo del período, salvo en años particulares —como 1961 o 1974— en los que la variación es más significativa. Para los períodos de mayor actividad, se observan porcentajes similares a los del promedio de la serie.

⁴⁷ Éste se presenta en Iñigo Carrera, Juan, *La formación económica de la sociedad argentina: Renta agraria, ganancia industrial y deuda externa. 1882-2004*, Imago Mundi, Buenos Aires, 2007 pp. 31-33.

Gráfico 4. Productividad relativa del sector automotriz Argentina/EEUU (ajustada y no ajustada) en base a ventas⁴⁸



Fuente: ídem Gráfico 1

Una posible fuente del aumento de la productividad relativa al tomar la producción a precios constantes es la imperfecta comparabilidad entre las series de ventas entre Argentina y EEUU. Mientras que las ventas de las terminales argentinas están valuadas a precios de concesionario, las estadounidenses están denominadas a precios de fábrica —lo que excluye impuestos y costos de transporte—. Esta diferencia puede conducir a la sobreestimación de la productividad argentina en relación a la estadounidense, dando lugar a una menor brecha de productividad

⁴⁸ Se utiliza el valor de las ventas como aproximación al valor de la producción debido a la escasez de datos. Para la serie de productividad argentina, se utilizaron datos anuales de ventas de las fábricas a precios de concesionario y el índice de precios medios-total automotores con base 1962=100, ambos provistos por ADEFA. Para Estados Unidos, se usaron datos de ventas de las plantas —o ‘value of shipments’— a precios de fábrica y el índice de precios PISHIP con base 1962=100, tomando como fuente la NBER-CES Manufacturing Industry Database.

entre los países. De todos modos, la productividad del sector automotriz nacional se sigue ubicando lejos de la estadounidense.

Por último, cabe destacar que ambas mediciones —usando las unidades físicas y los valores de producción a precios constantes— no representan una solución al problema que plantean las diferencias tecnológicas o de calidad en los bienes a comparar entre países. Como se observó anteriormente, la literatura reconoce ampliamente que los vehículos argentinos estaban, en términos generales, tecnológicamente atrasados en comparación con sus contrapartes estadounidenses. A modo de ejemplo:

“...most Argentine vehicle models were technologically backward compared with those in the United States. For example, a 1964 Ford Argentine truck had a 1954 body and a 1959 engine”⁴⁹

Este aspecto es de suma importancia debido a que tendería a sesgar las diferencias de productividad a favor del sector automotriz argentino. No obstante, por el momento no ha sido posible solucionar esta fuente de distorsión en la estimación de la brecha de productividad.

3.5. Las condiciones productivas en su conjunto e hipótesis explicativas

En conjunto, los atributos descritos anteriormente configuraron una industria automotriz caracterizada por la pequeña escala, el uso de tecnología anticuada y la baja productividad laboral.

Las pequeñas economías de escala propias de la industria nacional no pueden ser entendidas sin tener en cuenta el tipo de tecnología utilizada por las terminales automotrices. Dados los bajos niveles de mecanización y especialización, el aumento de la producción presentaba límites intrínsecos a la forma del proceso productivo, caracterizado por el bajo potencial de la maquinaria y el escaso grado de coordinación de la misma⁵⁰. Simultáneamente, el atraso tecnológico, explicado parcialmente

⁴⁹ Nofal, María Beatriz, op. cit., p. 38.

⁵⁰ Nofal, María Beatriz, op. cit.

por el menor tamaño de las plantas, dejaba la calidad final del producto a merced de la mano de obra especializada, en vez de quedar asegurado por el proceso de trabajo automatizado⁵¹.

Estos rasgos característicos de la producción argentina de automotores dan cuenta de los reducidos niveles de productividad laboral en la comparación internacional, de los cuales este trabajo aporta evidencia significativa. Estos resultados no pueden entenderse sino a partir de las interconexiones de las variables analizadas. Las limitaciones en la escala dificultaban la especialización del trabajo a la vez que, como vimos, imposibilitaban el uso de tecnologías, socavando así las potencialidades productivas. Como observan Katz y Kosacoff:

“... [las plantas automotrices]acaban así juntando lo peor de varios mundos: una tecnología ‘subóptima’ de producción y una ingeniería doméstica dedicada, en buena medida, a resolver los problemas intrínsecos de una escala inadecuada y de una organización industrial y división social del trabajo inmaduras. Suman entonces deseconomías estáticas y dinámicas de escala y de organización industrial que son las que, en última instancia, impiden salir del estrecho círculo del mercado doméstico o regional”.⁵²

Estos atributos se reflejaban inevitablemente en los elevados costos de producción de la rama en comparación internacional. Si bien existen numerosos factores que influyen en las diferencias internacionales de estos costos, es comúnmente aceptado en la literatura que los aspectos señalados juegan un rol fundamental en su determinación⁵³. Como hemos

⁵¹ Ianni, Valeria, “La especificidad del desarrollo de la industria automotriz en la Argentina, 1959-1963” en *Estudios Ibero-Americanos*, PUCRS, Vol. 34, n° 2, Diciembre 2008, p. 97.

⁵² Katz, Jorge y Kosacoff, Bernardo, op. cit., p. 55.

⁵³ Por ejemplo, según Baranson (Baranson, Jack, op. cit., p. 98), “la razón fundamental de los elevados costos es un volumen de producción de aproximadamente la décima parte de lo habitual en la mayoría de las fábricas europeas”.

visto, la presencia de considerables tiempos muertos y las porosidades en las líneas de producción impedían el aprovechamiento de economías de escala y mayores niveles de productividad. Así, toda vez que las firmas orientaban su producción exclusivamente al protegido mercado interno, éstas podían operar con mayores costos y mayores precios desde el comienzo.

Baranson⁵⁴ encuentra que para enero de 1967 el costo en fábrica de un automóvil en Argentina era 2,6 veces el costo de un vehículo equivalente en Estados Unidos, mientras este valor para el caso de un camión ligero era de 2,5. Asimismo, para CEEIA⁵⁵, el precio en Argentina en 1967 era de 2,2 veces el precio de un automóvil semejante a precios internacionales; lo que es más, Nofal⁵⁶ señala que estas diferencias de costos y precios son aún mayores si se considera que los vehículos argentinos eran tecnológicamente más atrasados que los de los países industrializados. Como vemos, la divergencia de costos es un hecho reconocido por la literatura especializada.

Inevitablemente, este análisis lleva a la pregunta por los motivos detrás de las deficiencias competitivas estudiadas.

En primer lugar, una hipótesis común en la literatura está basada en la crítica a un Estado permisivo, que en aras de un modelo competitivo, no habría ejercido a pleno su poder de negociación frente a las firmas transnacionales, las cuales habrían sacado provecho de tal situación⁵⁷. Cardozo de los Santos llama la atención sobre este punto:

“...it was naively expected that the subsidiaries of the multinational corporations would, simply as a matter of course, behave like their parent companies at home allowing Argentina to gain all the implicit economic and technological benefits in exchange for their access to the domestic market. The Argentine government neither negotiated what technology was to be transferred nor limited the

⁵⁴ Baranson, Jack, op. cit.

⁵⁵ CEEIA, op. cit.

⁵⁶ Nofal, María Beatriz, op. cit.

⁵⁷ Sourrouille, Juan Vital, op. cit.; Katz, Jorge y Kosacoff, Bernardo, op. cit.

entry of firms in accordance with the optimum scale size of the activities involved. There were no guidelines even concerning the net impact of all these new industries in the balance of payments. The automotive industry is a clear example of the consequences of such misguided policies”.⁵⁸

Recordemos que el régimen de promoción no contenía restricciones sobre el mínimo de capital invertido, las condiciones de transferencia de tecnología, el mínimo volumen de producción anual y la fijación de precios. Se entiende así, por una parte, la sorprendente facilidad para la aprobación de proyectos⁵⁹ y la proliferación de un gran número de empresas —de las cuales varias no duraron más que un par de años o no llegaron siquiera a producir— en clara contradicción con el tamaño del mercado local. Tal como señala Baranson⁶⁰, el gran número de empresas aprobadas y de modelos producidos influyó decisivamente en el tamaño de las series de producción y en las deseconomías relativas de escala. Por otra parte, la laxitud del marco regulatorio permitiría comprender la baja calidad de las contribuciones de capital realizadas por las transnacionales, definidas por la maquinaria usada y depreciada, y know-how anticuado.

Sin embargo, todo este proceso no podría haberse dado sin la presencia de firmas transnacionales que decidieran internacionalizar su producción a países como Argentina, en un contexto económico doméstico que imponía límites estructurales al desarrollo de la industria. De aquí la necesidad de intentar comprender la lógica detrás de estas decisiones.

Fundamentalmente, los beneficios ofrecidos en materia regulatoria, junto con un mercado interno protegido y aislado mediante innumerables barreras con el exterior, brindaba la posibilidad de valorizar maquinaria anticuada que de otro modo habría caído en desuso. Los gastos ya realizados en investigación y desarrollo y la maquinaria ya depreciada podían amortizarse nuevamente mediante la fabricación de automóviles a

⁵⁸ Cardozo de los Santos, Javier, op. cit., p. 22.

⁵⁹ Como ya se mencionó, 26 firmas fueron autorizadas en menos de un año y medio (ver Remes Lenicov, Jorge, op. cit.).

⁶⁰ Baranson, Jack, op. cit.

pequeña escala en territorio argentino, incluso elaborando modelos que ya habían dejado de producirse en sus países de origen⁶¹. Estas motivaciones configuraban necesariamente una industria automotriz con vocación mercado-internista. Reflejo de ello eran los niveles de exportación minúsculos, incluso hasta bien entrada la década de 1970⁶².

Argentina proveía, en síntesis, una fuente de beneficios significativos sin la necesidad de realizar los esfuerzos necesarios comúnmente asociados a la competencia internacional. Sobre esto, Nofal sostiene:

“Clearly, this kind of technology was inefficient compared with that predominant in the advanced capitalist countries at the time. From the standpoint of the auto TNCs’ profit maximization path, however, it was well suited to their Argentine operations. (...) For the parent enterprises, it often required no cash investment, since the equipment transferred was largely that discarded at home due to technical obsolescence. (...) Amortized equipment was recycled and sold when transplanted to the Argentine affiliate, providing another source of sizable profits”⁶³.

Por último, cabe destacar la relevancia del contexto económico mundial bajo el cual tuvieron lugar los procesos descritos. Reducir el análisis al entorno argentino hace perder de vista los aspectos generales que se encuentran detrás de los episodios que se aparecen como particulares⁶⁴. Concretamente, el proceso de internacionalización de las terminales automotrices refiere a un proceso mundial; la radicación de filiales o subsidiarias incluyó un gran número de países⁶⁵. A partir de 1955 se observa

⁶¹ Sourrouille, Juan Vital, Kosacoff, Bernardo, y Lucángeli, Jorge, *Transnacionalización y política económica en la Argentina*, Bibliotecas Universitarias, Centro Editor de América Latina, Buenos Aires, 1985.

⁶² Morero, Hernán, op. cit.

⁶³ Nofal, María Beatriz, op. cit., p. 91.

⁶⁴ Ianni, Valeria, op. cit.

⁶⁵ “El consiguiente proceso de difusión es particularmente rápido, de modo que para 1965 existían en el mundo 293 empresas que fabricaban series anuales me-

un contexto internacional caracterizado por una creciente competencia entre las firmas automotrices por capturar mercados externos. Esto implicaba un proceso de aceleración de la innovación tecnológica y de la mecanización del proceso de trabajo que reducía el tiempo en la depreciación del capital y en su obsolescencia. En este marco, los países subdesarrollados constituían mercados estratégicos que ofrecían la posibilidad de valorizar equipos obsoletos de la mano de abultados beneficios, dada la superioridad tecnológica relativa de las firmas transnacionales⁶⁶.

Es así que la industria automotriz, estandarte del desarrollismo, no escapaba a las especificidades que definían al conjunto del sector industrial doméstico. Sobre éstas, la literatura resalta que los establecimientos industriales en el período analizado presentaban un tamaño apenas superior al 20% de sus equivalentes estadounidenses en cuanto a la cantidad promedio de ocupados por establecimiento, relación que disminuía a la hora de considerar las ramas más complejas⁶⁷. Esta escala limitada tenía su reflejo en técnicas organizativas y de producción que colocaban a la industria argentina lejos de la frontera técnica y de la posibilidad de tener un rol significativo en el mercado mundial. Así, al igual que en el sector estudiado, el desaprovechamiento generalizado de economías de escala y especialización ubicaba a la productividad de las firmas que operaban en suelo nacional lejos de la de EEUU: en el período bajo análisis la primera representa entre el 20%⁶⁸ y el 35%⁶⁹ de la segunda.

Estas consideraciones permiten entender, al menos tentativamente, por qué las mismas empresas que se encontraban en la vanguardia mundial en materia tecnológica, nivel de ventas y desembolsos de capital, decidieron instalarse en Argentina de la manera en que se estudió en este trabajo.

nores a 200 mil vehículos, con un promedio de sólo 14 mil, y las empresas radicadas en el conjunto de países europeos arriba mencionados, junto con Estados Unidos y Japón, tenían establecidas casi cuatrocientas cadenas de montaje en no menos de 55 países” (ver Baranson, Jack, op. cit., p. 102).

⁶⁶ Nofal, María Beatriz, op. cit.; Ianni, Valeria, op. cit.

⁶⁷ Graña, Juan Martín, op. cit., pp. 178-179, gráficos 8 y 10.

⁶⁸ Ibidem.

⁶⁹ Iñigo Carrera, Juan, op. cit.

4. Conclusión

En este trabajo se ha proporcionado evidencia sobre los deficientes atributos competitivos del sector automotriz nacional, en particular, de las terminales transnacionales. A partir de una reseña de la literatura especializada, se mostraron las escasas potencialidades de estas empresas en materia de escala y tecnología. Se vio que a pesar de poseer un acervo tecnológico relativamente avanzado respecto del medio local, la calidad de la maquinaria y la tecnología instalada por las terminales extranjeras se hallaba alejada de la frontera técnica internacional. Presentaban, a su vez, escalas de producción reducidas, toda vez que se orientaban a explotar el mercado interno. A partir de la medición de la productividad relativa con EEUU, se observó que estos atributos determinaban conjuntamente una productividad del trabajo en las automotrices argentinas que se hallaba lejos de la de las estadounidenses: la productividad de las primeras representaba entre el 20% y el 40% de las últimas. A esta conclusión se arribó por medio del uso de distintas definiciones de empleo en los países y de la discusión de los problemas metodológicos asociados a la comparación internacional de productividades. Por último, se plantearon, de modo exploratorio, diversas hipótesis explicativas sobre los resultados hallados.

Fuentes

Asociación de Fábricas de Automotores, *Anuario Estadístico*, Buenos Aires, varios años.

National Bureau of Economic Research; Center for Economic Studies, *NBER-CES Manufacturing Industry Database*, Cambridge, 2013.

Bibliografía

Barbero, María Inés y Motta, Jorge, “Trayectoria de la industria automotriz en la Argentina desde sus inicios hasta fines de la década de 1990”, en Delfini, Marcelo, Dubbini, Daniela, Lugones, Manuel y Rivero, Ivana Nancy (comps.), *Innovación y empleo en tramas productivas de Argentina*, Prometeo Libros, Buenos Aires, 2007.

Baranson, Jack, *La industria automotriz en los países en desarrollo*, Tecnos, Madrid 1971.

Cardozo de los Santos, Javier, *The Argentine automobile industry: International comparative performance, technological gap and policy issues for the 1990s*, Science Policy Research Unit - University of Sussex, 1989.

Comisión de Estudios Económicos de la Industria Automotriz - CEEIA, - *La industria automotriz argentina: Informe Económico 1969*, ADEFA, Buenos Aires, 1969.

Fitzsimons, Alejandro, “Notas sobre la valorización de los capitales extranjeros automotrices en Argentina (1959-63)”, para las *VII Jornadas de Economía Crítica*, La Plata, 16 al 18 de Octubre de 2014.

Graña, Juan Martín, *Las condiciones productivas de las empresas como causa de la evolución de las condiciones de empleo: La industria manufacturera en Argentina desde mediados del siglo XX*, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires, 2013.

Graña, Juan Martín y Kennedy, Damián, *Salario real, costo laboral y productividad: Argentina 1947-2006: Análisis de la información y metodología de estimación*, Centro de Estudios sobre Población, Empleo y Desarrollo, Buenos Aires, 2008.

Ianni, Valeria, “La especificidad del desarrollo de la industria automotriz en la Argentina, 1959-1963” en *Estudios Ibero-Americanos*, PUCRS, Vol. 34, n° 2, Diciembre 2008, p. 97.

Iñigo Carrera, Juan, *La formación económica de la sociedad argentina: Renta agraria, ganancia industrial y deuda externa. 1882-2004*, Imago Mundi, Buenos Aires, 2007.

Katz, Jorge, y Kosacoff, Bernardo, *El proceso de industrialización en la Argentina: Evolución, retroceso y prospectiva*, CEPAL/Centro Editor de América Latina, Buenos Aires, 1989.

Kosacoff, Bernardo, Todesca, Jorge, y Vispo, Adolfo, *La transformación de la industria automotriz argentina: su integración con Brasil*, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Buenos Aires, 1991.

Morero, Hernán, “El proceso de internacionalización de la trama automotriz argentina”, en *H-industri@ - Revista de Historia de la*

Industria, los Servicios y las Empresas en América Latina, Año 7, n° 12, primer semestre de 2013.

Nofal, María Beatriz, *Absentee Entrepreneurship and the Dynamics of the Motor Vehicle Industry in Argentina*, Praeger, New York, 1989.

Parellada, Ernesto, *La industria automotriz en la Argentina*, Comisión Económica para América Latina, Santiago de Chile, 1970.

Pratten, Cliff y Silberston, Aubery, "International Comparisons of Labour Productivity in the Automobile Industry, 1950-1965", en *Bulletin of the Oxford University Institute of Economics & Statistics*, Vol. 29, n° 4, Noviembre de 1967, pp. 373-394.

Remes Lenicov, Jorge, "Algunos resultados de la política desarrollista (1958-1964): El caso de la industria automotriz", en *Jornadas de Economía, Problemas económicos argentinos: Diagnósticos y políticas*, Ediciones Macchi, Buenos Aires, 1973.

Schvarzer, Jorge, "La reconversión de la industria automotriz argentina. Un balance provisorio" en *Ciclos, Instituto de Investigaciones en Historia Económica*, n° 8, 1995.

Sourrouille, Juan Vital, *El complejo automotor en Argentina: transnacionales en América Latina*, Nueva Imagen, México D.F., 1980.

Sourrouille, Juan Vital, Kosacoff, Bernardo, y Lucángeli, Jorge, *Transnacionalización y política económica en la Argentina*, Bibliotecas Universitarias, Centro Editor de América Latina, Buenos Aires, 1985.

Reseña

Adelman, Jeremy, *Worldly Philosopher. The Odyssey of Albert O. Hirschman*, Princeton University Press, New Jersey, 2013, 740 pp., ISBN-13: 978-0-691-16349-9.

En una primera impresión podríamos considerar que, en “Worldly Philosopher...”, el historiador canadiense Jeremy Adelman se alejó de sus tradicionales campos de estudio sobre la historia económica de los países productores de *commodities* agrarias y del desarrollo de los estados nación en América Latina. Este libro es sencillamente una biografía. Pero el biografiado es un intelectual que influyó directamente en el campo académico latinoamericano de la segunda mitad del siglo XX. De esta manera Adelman se maneja en un territorio que, de manera lateral, ya había abordado: la figura de Albert Hirschman gravita tanto sobre los estudios económicos y sociales producidos en América Latina como en las políticas heterodoxas que implementaron no pocos gobiernos de esta región en las últimas décadas del siglo pasado.

El libro está organizado en veinte capítulos que siguen, en su gran mayoría, una lógica diacrónica. La única excepción es el capítulo 17 dedicado a la corporalidad de Hirschman, tanto personal como en su relación con otras personas (mayormente su esposa Sarah). Este ordenamiento provoca que el libro se sienta desparejo en la lectura, compuesto por una primera mitad muy descriptiva, casi bordeando en la aventura del género *pulp* (especialmente los años de la segunda guerra) y una segunda parte centrada en la historia de las ideas, la política del ambiente universitario estadounidense y su relación con los *policy makers* en los organismos multilaterales y en el gobierno de Washington. En general “Worldly Philosopher...” es un texto muy literario (la mayoría de los capítulos comienzan

con una cita de algún trabajo de Kafka), con una redacción muy cuidada, denotando que apunta al gran público sin que esto signifique detrimento alguno del rigor académico.

Para Adelman los aportes de Hirschman no se circunscriben a su disciplina originaria, la economía, sino que la trascienden y se expanden hacia una multiplicidad de direcciones. De esta manera el biografiado es presentado como una especie singular de intelectual que no es fruto de los ambientes académicos sino de la interacción entre las vivencias y el autodidactismo teórico. Hirschman sería un filósofo mundial (*worldly philosopher*) concepto que toma prestado del bestseller homónimo de Robert Heilbroner dedicado a las vidas e ideas de los economistas más importantes del siglo XIX y la primera mitad del XX. Según Adelman su biografiado sería “mundial” en tres sentidos: a) porque vivió y trabajó en Europa, Estados Unidos y Latinoamérica además de seguir detenidamente lo que sucedía en otras partes del mundo; b) no fue un intelectual alejado de la realidad sino que se dedicó a incidir en ella; c) y, por último, su praxis fue acorde a lo postulado sobre el rol de los filósofos por Marx en su onceava tesis, puesto que no buscó solo interpretar el mundo sino modificarlo (p. XV).

El subtítulo del libro remite a la larga travesía de Ulises para retornar a su nativa Ítaca. Hirschman comenzó su vida en el seno de una familia judía liberal pequeñoburguesa acomodada en el Berlín de la Gran Guerra. Estos orígenes condicionaron fuertemente su vida, las posibilidades y las limitaciones que tal punto de partida le impusieron. A los diecisiete años, siendo un joven militante socialdemócrata en la República de Weimar, decidió exiliarse cuando Hitler subió al poder, presintiendo la noche que caería sobre su país. Pero, a diferencia de Ulises, la vuelta de Hirschman a su terruño no fue el retorno central de su vida. Según Adelman la Odisea de este intelectual alemán no tuvo ni tenía un destino particular: “the life of an idealist with no utopia because he

believed that the voyage of life itself yielded enough lessons to change who we are and what we aspire to be”¹ (p. 656). Pero de la lectura, en especial del capítulo previo a las conclusiones, uno puede considerar que esa vuelta no tuvo un destino geográfico pero sí simbólico cuando Hirschman se encontró con la aceptación de la mayoría de la comunidad académica y del público en general convirtiéndose en un referente internacional hacia mediados de los ‘70s. En esas últimas décadas de su vida escribió trabajos que fueron bestsellers, recogió incontables premios y recibió doctorados honoríficos y reconocimientos.

Es un gran mérito de la monumental obra de Adelman el que haya podido realizarla. Por un lado las biografías no suelen ser un género fácil de abordar para los historiadores preocupados por superar los límites de la anécdota y la descripción. De la lectura del texto es posible ver que este objetivo estaba en la mente del canadiense: “biography is the art of the singular to illuminate a pattern”² (p. 656). ¿Y cuál sería este patrón? El de la reforma. Para el canadiense Hirschman fue, ante todo, una persona cuya vida le enseñó lo peligroso de las soluciones propuestas por los extremos (la revolución social, la reacción, etc.) y la necesidad del cambio posible, no el ideal. “Often beleaguered, beaten, and overshadowed by utopian Titans, this was a realm of purposive and often nonconsensual, and therefore conflictive, change whose pursuit aimed not to perfect humanity, but only to improve it”³ (p. 14).

¹ “La vida de un idealista sin utopía porque creía que el mismo viaje de la vida rendía suficientes lecciones para cambiar lo que somos y lo que aspiramos a ser” (traducción propia).

² “La biografía es el arte del singular para iluminar un patrón” (traducción propia).

³ “Muchas veces asediado, golpeado y tapado por Titanes utópicos, este era el reino del cambio propositivo, no siempre consensuado (y por tanto conflictivo) cuyo objetivo no era perfeccionar la humanidad sino, tan solo, mejorarla” (traducción propia).

Pero por otro lado un importante obstáculo para la realización de biografías es logístico: las fuentes suelen ser escasas, estar muy esparcidas o de difícil acceso. En el caso de Hirschman algunas de estas dificultades se exacerban por su nómada existencia: Berlín, París, Londres, Washington, Bogotá, Princeton... son algunas de las ciudades en donde el alemán transcurrió su vida. Pero el historiador pudo superar buena parte de estos escollos. Por un lado Hirschman fue especialmente prolífico en su producción tanto editada como inédita. Un acierto de Adelman fue el empezar con este trabajo en vida del alemán y de su esposa. De esta manera pudo acceder tanto a los testimonios de esta última (Albert se encontraba avanzado en su enfermedad y no fue posible de ser entrevistado), a los de sus hijas y sus esposos, la correspondencia, además de los cuantiosos manuscritos y diarios personales del biografiado. A este gran corpus le sumó entrevistas a la mayoría de los amigos y colegas de Hirschman, exceptuando Clifford Geertz que falleció antes de que se pudiera concretar la misma.

Un aspecto a resaltar de la obra de Adelman es que logró aunar a los diferentes Albert Hirschman que dejaron su marca en la historia del siglo XX. Es que el alemán no solo llegó a la notoriedad como intelectual sino como militante antifascista y también, de alguna manera, como traductor. El joven Hirschman fue un miembro central de la misión estadounidense en Francia de salvataje de intelectuales y artistas europeos al inicio de la segunda guerra mundial (rol por el que fue reconocido muy tardíamente). Pero también, como miembro del ejército estadounidense, fue el traductor oficial del general nazi Anton Dostler, el primer juicio realizado a un oficial luego de la victoria aliada. Estas vivencias permanecieron ocultas para quienes conocieron a Hirschman como economista del desarrollo con un fuerte sesgo hacia las ciencias sociales, porque este siempre fue muy reservado con respecto a su pasado.

Es justamente la unificación de estos diferentes Hirschman lo que le permite al canadiense el interpretar las diversas obras del alemán. Por

ejemplo, el desbalance en la importancia que le dedica en “Exit, Voice and Loyalty”⁴ a las dos primeras ideas antes que a la tercera. Es que Hirschman ejerció estas en la mayor parte de su vida (salida de Alemania, voz cuando se opuso a las ortodoxias desarrollistas, primero, y neoliberales luego) mientras que fue testigo de las tragedias que suscitaban en sus congéneres un exceso de lealtad.

Otro aspecto a destacar es que Adelman estudia con detalle el importante apoyo que, desde su posición de referente intelectual, significó Hirschman para el campo académico latinoamericano de las décadas de la década del '70 en adelante. Este rol no se redujo al de la producción teórica sino a través de redes de contactos, materiales y logística, especialmente en los oscuros años de las dictaduras locales. De esta manera ayudó a que los teóricos del desarrollo (O'Donnell, Henrique Cardoso, Fals Borda, etc.) pudieran continuar con su labor de interpretación y propuesta en medio de una realidad adversa.

En síntesis “Worldly Philosopher...” es una excelente obra para, nombrando solo algunos aspectos posibles, situar el desarrollo de la producción teórica de Hirschman, sus aportes a la producción académica latinoamericana, las relaciones dentro de este campo intelectual y, en general, tener una visión de conjunto de una persona que jugó un papel central en los planteos de desarrollos alternativos a los que plantean las diferentes ortodoxias de turno.

Martín Ariel Manuli
(CEEED/FCE – UBA)

⁴ Hirschman, Albert O., *Exit, Voice and Loyalty: Responses to Decline in Firms, Organizations, and States*, Harvard University Press, Cambridge, 1970.

Normas para publicación

Anuario CEEED es una publicación anual de trabajos sobre historia económica, de la empresa y del desarrollo que se encuentra indexada en el Sistema Regional de información en línea para Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal (Latindex). Las contribuciones enviadas deben ser originales en idioma castellano o portugués y no haber sido publicadas ni estar presentadas en otra publicación. El límite de trabajos en idioma portugués no superará el treinta por ciento de los incluidos en cada número. Los artículos deberán contener resumen y palabras claves tanto en castellano o portugués como en inglés.

Los trabajos recibidos serán considerados por los miembros del Comité Editorial y por evaluadores externos a los fines del referato. Al ser aprobada la publicación los autores cederán al Centro de Estudios Económicos de la Empresa y el Desarrollo (CEEED) los derechos exclusivos para reproducir por cualquier medio y distribuir las contribuciones. Las propuestas se reciben hasta el 30 de junio de cada año, las mismas deberán remitirse por correo electrónico a ceed@econ.uba.ar.

Presentación de Trabajos

Detalle de cuestiones técnicas

- La extensión máxima de los artículos no deberá superar las cuarenta páginas en el formato pautado a continuación.
- Fuente y tamaño tipografía: 11 puntos, Times New Roman.
- Interlineado: sencillo.
- Tamaño de la página: 14, 7 cm de ancho y 19, 5 cm de alto.
- Márgenes: 2 cm superior
1,3 cm exterior
2 cm interior
1, 5 cm inferior
- Los títulos, secciones y demás partes del texto deberán escribirse como sigue:

- *Título del artículo*. En negrita, alineación centrada y tamaño de fuente 11, sin punto al final.

- *Subtítulos*. En negrita, alineación justificada, tamaño de fuente 11, sin punto al final.

- Las notas y citas bibliográficas deben incluirse a pie de página y deberán consignarse en fuente Times New Roman, tamaño 10. Deben seguirse los siguientes criterios formales:

Libros: apellido y nombre de pila del autor con iniciales en mayúsculas; título completo de la obra en letra cursiva; lugar de edición; editorial, si corresponde; año de publicación; página o páginas. Todo irá separado por comas. Utilizar el siguiente modelo:

Belmartino, Susana, *La atención médica argentina en el siglo XX*, Siglo XXI, Argentina, 2005, p. 222.

Capítulos en obras colectivas: apellido y nombre de pila del autor con iniciales en mayúsculas; título del capítulo entrecomillado; AA. VV. para indicar que se trata de autores varios; título completo de la obra colectiva en cursiva; lugar de edición; editorial, si corresponde; año de publicación; página o páginas. Todo irá separado por comas. Utilizar el siguiente modelo:

Piffano, Horacio, “Teoría Positiva de la Empresa Pública. Autonomía de Gestión y Control de la Gerencia”, en A.A.V.V. *Economía de las Empresas Públicas*, Buenos Aires, Instituto Torcuato Di Tella/Editorial Tesis, 1990, pp. 79 a 83.

Artículos en libros que fueron compilados o tienen un editor: apellido y nombre de pila del autor con iniciales en mayúsculas; título del artículo entrecomillado; aclarando inmediatamente a continuación -si corresponde- si se trata de editor/es (ed. O eds.) o compilador/es (comp. O comps.); título completo de la obra en cursiva; lugar de edición; editorial,

Normas para publicación

si corresponde; año de publicación; página o páginas. Todo irá separado por comas. Utilizar el siguiente modelo:

Toninelli, Pier Angelo, “The rise and fall of public Enterprise”, en Toninelli, Pier Angelo (ed.), *The rise and fall of state – owned enterprise in the western world*, Cambridge University Press, New York, 2000, p. 5 a 9.

Artículos en revistas: apellido y nombre de pila del autor con iniciales en mayúsculas; título completo del artículo entrecomillado; título de la publicación periódica donde fue publicado en letra cursiva; volumen (vol.), número (nº), fecha de edición, página o páginas, todo separado por comas. Utilizar el siguiente modelo:

Krieger, Mario y Norma Prieto, “Comercio exterior, sustitución de importaciones y tecnología en la industria farmacéutica argentina”, en *Desarrollo Económico*, Vol. 17, nº 66, Julio – septiembre de 1977, p. 180.

Para obras ya citadas se consignará apellido y nombre de pila del autor con iniciales en mayúsculas seguido de *op. cit.* y la/s página/s que corresponda/n, todo separado por comas. Si la obra se ha citado inmediatamente antes se utilizará *Ibidem* y se consignará la/s página/s que corresponda/n.

- El artículo deberá estar precedido por su resumen y palabras claves tanto en castellano/portugués (según corresponda) como en inglés.
- La bibliografía general utilizada debe consignarse al final del artículo, teniendo en cuenta las pautas de citado para libros y artículos anteriores.
- Si se incluyen tablas y/o gráficos deberán remitirse los archivos originales con los que se formularon. Por ejemplo: archivo Excel. Asimismo, se deberá ajustar su extensión al tamaño establecido para la página.

