



H-industria

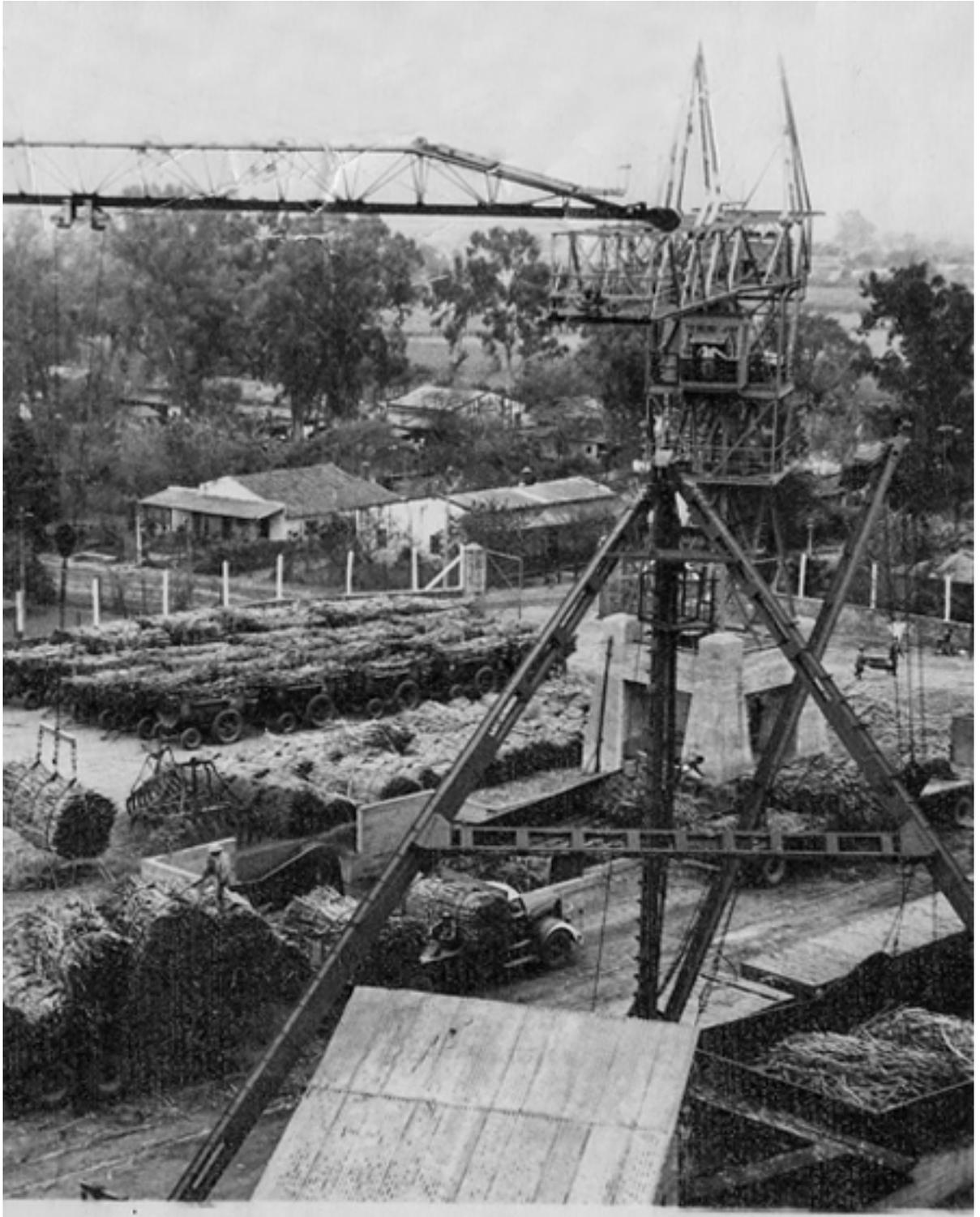
Revista de historia de la industria y el desarrollo
en América Latina

ISSN 1851-703X

SEGUNDO SEMESTRE 2022

31

AÑO 16



H-industria es una revista académica semestral editada por el Centro de Estudios de Historia Económica Argentina y Latinoamericana (CEHEAL), asociado al Instituto Interdisciplinario de Economía Política (IIEP) de la Facultad de Ciencias Económicas (FCE) de la Universidad de Buenos Aires (UBA) y del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET).

Editores

Marcelo Rougier

Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas y Universidad de Buenos Aires (Argentina)

Juan Odisio

Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas y Universidad de Buenos Aires (Argentina)

Directora

Luciana Gil

Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas y Universidad de Buenos Aires (Argentina)

Comité Académico

Mario Cerutti | Universidad Autónoma de Nuevo León (México)

Pedro Cezar Dutra Fonseca | Universidade Federal do Rio Grande do Sul (Brasil)

Noemí Girbal-Blacha | Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas y Universidad Nacional de Quilmes (Argentina)

Daniel Heymann | Universidad de Buenos Aires (Argentina)

Jorge Katz | Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas y Universidad de Chile (Argentina)

Bernardo Kosacoff | Universidad Nacional de Quilmes y Universidad de San Andrés (Argentina)

Rory Miller | University of Liverpool (Inglaterra)

Luis Bertola | Universidad de la República (Uruguay)

James Brennan | University of California | Riverside (Estados Unidos)

Jordi Catalán Vidal | Universitat de Barcelona (España)

Carlos Marichal | El Colegio de México (México)

Mario Rapoport | Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas y Universidad de Buenos Aires (Argentina)

John Womack | Harvard University (Estados Unidos)

Comité Editorial

Aurora Gómez Galvarriato | El Colegio de México (México)

Guillermo Guajardo | Universidad Nacional Autónoma de México (México)

Matías Kulfas | Universidad Nacional de San Martín (Argentina)

Andrés López | Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas y Universidad de Buenos Aires (Argentina)

Andrés Regalsky | Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, Universidad Nacional de Luján y Universidad Nacional de Tres de Febrero (Argentina)

Martín Schorr | Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas y Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Argentina)

Silvia Simonassi | Universidad Nacional de Rosario (Argentina)

Julia Soul | Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Tecnológicas y Centro de Estudios e Investigaciones Laborales (Argentina)

Pablo López | Universidad de Buenos Aires (Argentina)

Secretaría de redacción: Camilo Mason y Alan Cosentino

Coordinadores de reseñas: Mario Raccanello y Leandro Sowter

Colaboradores: Omar Bascur, Ramiro Coviello y Federico Ghibaudó

Diseño Gráfico: Vanesa Sangoi

Contacto: hindustriarevista@gmail.com

ÍNDICE

Editorial

H-industria. Revista de historia de la industria y el desarrollo en América Latina
Luciana Gil, Juan Odisio y Marcelo Rougier _05

Dossier

Presentación: Intervención estatal y actores: políticas y prácticas de concertación, 1930-1976
Julieta Bustelo y Leandro Sontter _07

“Un puchito para repartir”: la agroindustria azucarera tucumana y las políticas de concertación durante el primer peronismo. Los avatares de la reorientación económica y el giro productivista, 1949-1955
Julieta Bustelo y Leandro Sontter _15

El Estado peronista y las políticas de concertación para el Chaco forestal (1946-1955 y 1973-1975)
Noemí Gírbal-Blach _37

Concertación a palos: política económica y conflictividad gremial en la Presidencia de Arturo Frondizi (1958-1962)
Aníbal Jáuregui _59

Desarrollismo en clave de Seguridad Nacional: industrialización subsidiada en el Noroeste de Chubut durante la dictadura de la Revolución Argentina (1966-1972)
Axel Binder _77

De acuerdos, desafíos y disputas. La CGE y la CGT ante el “Pacto Social” durante la gestión de José Ber Gelbard (1973-1974).
Pablo Garrido _103

Artículos

Los rumbos tomados por FIAT en la zona santafesina durante una década de profundas transformaciones (1969-1980)
Carolina Brandolini _127

Subsistemas industriales localizados. Consideraciones teórico-metodológicas y estudio del caso de la Provincia de Santa Fe
Ignacio Tomás Trucco _147

Entrevistas

Adolfo Dorfman, forjador de los estudios sobre la industria en la Argentina. Entrevista a Ariel Dorfman
Marcelo Rougier y Tomas Nasra _173

Reseñas

Vergara, Germán. Fueling Mexico. Energy and Environment, 1850-1950. Cambridge: Cambridge University Press, 2021. 322 pp.
Paolo Riguzzi _189

Perissinotto, Renato. Ideas, burocracia e industrialización en Argentina y Brasil (1930-1966). Carapachay: Lenguaje Claro Editora, 2021. 620 pp.
Camilo Mason _193

Benedetti, Gastón Javier. Trayectoria de una empresa del Estado. Análisis de las capacidades tecnológicas del Astillero Río Santiago (1953-2014). Bernal: Universidad Nacional de Quilmes, 2021. 172 pp.
Patricia Jerez _197

H-industria. Revista de historia de la industria y el desarrollo en América Latina

H-industria cumplió en 2022 sus 30 números y decidimos festejarlo capitalizando la experiencia y potenciando el perfil de la revista en el mundo académico.

Hace ya quince años, *H-industria* se iniciaba como una publicación semestral que apuntaba a promover la difusión de estudios y reflexiones acerca de distintos aspectos de la vinculación entre la industria, los servicios y las empresas en América Latina, con el fin de alentar el debate y la discusión crítica sobre el desarrollo económico en la región.

Desde entonces, el contenido de *H-industria* ha abarcado artículos sobre historia de la industria en su sentido más amplio, con diversidad de enfoques teóricos y metodológicos: estudios de ramas o de sectores manufactureros, análisis sobre la elaboración y la aplicación de políticas públicas e investigaciones referidas a la constitución de diversas formas de organización y representación de los intereses, tanto empresariales como laborales. Paulatinamente nuestra publicación ha incorporado también resultados de investigaciones vinculadas al sector de servicios e infraestructura (ferrocarriles, energía, finanzas), claves a la hora de entender los procesos de desarrollo en las distintas trayectorias nacionales. Con este perfil, la revista ha sido incorporada a distintos índices Bibliométricos (entre otras, Latindex, ERIHPlus, Dialnet, DOAJ, Núcleo Básico de Revistas Científicas) y se ha constituido en un espacio de investigación y difusión de relevancia, ampliamente reconocido en nuestra región y en Europa, tal como lo reflejan las visitas y las descargas registradas en su sitio web.

En los últimos años, sin perder su línea específica, la revista se ha transformado en un faro para la difusión y debate sobre temas de desarrollo económico desde un enfoque multidisciplinar y crítico, que incluye perspectivas no sólo de la historia y la economía, sino de también de la economía política, la sociología económica, la ciencia política y las relaciones internacionales. De esta manera, la historia de la industria se ha mostrado inescindible de aquellos debates que la enriquecen. Así nos lo recordaba uno de nuestros valiosos miembros del Comité Editorial, Andrés Regalsky, en una amena conversación mantenida en la presentación del número 29 de *H-industria* en 2021. Su sagaz señalamiento contribuyó a un debate interno gracias al cual, sobre la base del largo y rico camino recorrido, apostamos, desde este número 31, a una modificación del subtítulo de nuestra revista, de manera tal que refleje mejor las transformaciones comentadas y amplíe su capacidad de reunir debates multidisciplinarios.

Ahora, *H-industria. Revista de historia de la industria y el desarrollo en América Latina*, mantiene su centro en la historia de la industria y, sin alejarse de la importancia de los servicios y las empresas en ella, potencia la invitación a enmarcar los estudios sobre éstos y otros temas en la cuestión del desarrollo, involucrando sus distintas conceptualizaciones y problemas. En este marco, el presente número inaugura la nueva etapa con un *dossier* especial dedicado a casos históricos que involucraron procesos de concertación entre empresarios, trabajadores y estado en el período comúnmente identificado con la industrialización por sustitución de importaciones (1930-1976). En sus distintos artículos, el *dossier* indaga las formas, dinámicas y dificultades de dichos procesos, que formaron parte

de las estrategias de desarrollo adoptadas por los sucesivos gobiernos argentinos del período.

A la redefinición del subtítulo sumamos algunos cambios formales con los que apuntamos a brindar mayor comodidad al lector y a darle a todos los contenidos aún mayor visibilidad. Desde este número, el lector tendrá la posibilidad de descargar la revista completa, con un diseño actualizado y ameno. Además, desde ahora los autores proveerán sus códigos ORCID y cada artículo contará con su *Digital Object Identifier* (DOI), facilitando su localización en internet. También adoptamos algunas reformas editoriales a tono con estándares internacionales de escritura en revistas académicas. Estas reformas —que incluyen, por ejemplo, el formato de citado de la American Psychology Association (APA)— están reunidas en el Manual de estilo que brindamos a los autores como guía para la redacción de sus artículos. Finalmente, estamos trabajando para actualizar nuestro sitio web en inglés y para incrementar los índices bibliométricos en los que se sitúa la revista.

Con estos cambios sustanciales y formales, así como con el *dossier* mencionado, *H-industria* inicia la nueva etapa y aspira a fortalecer este espacio de investigación, reflexión y difusión sobre los problemas del desarrollo latinoamericano.

¡Bienvenidos!

Luciana Gil
Juan Odisio
Marcelo Rougier

Intervención estatal y actores: políticas y prácticas de concertación, 1930-1976

State Intervention and Actors: Policies and Practices of Concertation, 1930-1973

Julieta Busteloⁱ
Leandro Sowterⁱⁱ

A grandes rasgos, los estudios sobre historia económica han tendido a focalizarse en la evolución de la estructura económica, la trayectoria de la política económica y las políticas sectoriales, las ideas y el pensamiento económico o bien en el rol cumplido por los distintos actores socioeconómicos. En el caso de los trabajos que abordaron la relación entre la política económica y los actores puede observarse cierto divorcio entre los estudios sobre el empresariado y el sector trabajo. Analizar ambos de manera sistemática y poner el foco en la intersección dada por las interrelaciones entre los distintos actores, estatales, empresarios y/o laborales, resulta una tarea fructífera que podría abonar nuevas hipótesis e interpretaciones sobre algunos aspectos del desarrollo argentino. En este sentido, el estudio de las prácticas de concertación surge como una ventana interesante para estudiar la dinámica de las interacciones, las relaciones entre actores públicos y privados y el impacto sobre el derrotero económico. El presente *dossier* propone abordar la concertación como una dimensión de la intervención económica estatal que permite poner de relieve la problemática de las prácticas, mecanismos y dispositivos de intermediación de intereses entre el Estado y los actores socioeconómicos.

El período 1930-1976, signado por la industrialización por sustitución de importaciones (ISI) en el marco de una economía cerrada que magnificó el poder de acción de los actores socioeconómicos, comprende una unidad histórica caracterizada por una cierta homogeneidad en cuanto al tipo de Estado y su intervención económica y también en cuanto a la dinámica de interrelaciones empresarias-laborales y público-privadas. Es en este período que se darían los primeros intentos, dispersos y esporádicos, de concertar algunos aspectos que hacen a la política económica. Recapitular brevemente esta evolución nos permitirá poner de relieve temas y problemas que resultan clave a fin de poder vislumbrar una agenda de investigación sobre la cuestión.

La crisis económica de 1930 manifestó la progresiva declinación del modelo agroexportador y obligó a impulsar la ISI. Los cambios estructurales acontecidos también implicaron un quiebre en la historia de la intervención económica estatal, que a partir de entonces tuvo tres rasgos que la caracterizaron: una mayor sistematicidad y planificación, a partir de la cual se crearon una serie de organismos burocráticos específicos; el desarrollo de un

ⁱ Centro de Estudios de Historia Económica Argentina y Latinoamericana, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires. Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Buenos Aires. ORCID 0000-0001-6264-8046. julibustelo@yahoo.com.ar

ⁱⁱ Centro de Estudios de Historia Económica Argentina y Latinoamericana, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires. ORCID 0000-0002-9305-5056. leandrosowter@yahoo.com.ar

cuerpo burocrático técnico-profesional y la participación de los actores socioeconómicos. Si el Estado tuvo un rol importante en el modelo agroexportador, durante la ISI cumplió un papel crucial: superar las fallas de mercado derivadas de la imposibilidad de continuar con el esquema de crecimiento económico supeditado al comercio externo, al tiempo que debía crear las condiciones para impulsar las actividades industriales.

A medida que el proceso de industrialización avanzó, el rol del Estado adquirió mayor centralidad en el proceso de acumulación económica, pues de su intervención dependían cuestiones como la remuneración de los factores de producción, el nivel de protección de las industrias, el crédito, los mecanismos de promoción, e incluso el desarrollo íntegro de algunos sectores, como el petrolero, quedó a cargo del Estado (Belini y Rougier, 2008; Marichal, 2011). El nuevo rol que éste pasó a cumplir en el plano económico, político y social, produjo un quiebre respecto del papel desempeñado hasta entonces, lo cual operó un realineamiento en el comportamiento político de los actores socioeconómicos (Acuña, 1988 y 1994).

La intervención económica del Estado se profundizó y se complejizó, adquiriendo mayor densidad y sistematicidad, lo que exigió desarrollar mayores capacidades burocráticas y de exacción fiscal (Oszlak, 1978). A lo largo de este proceso la autonomía estatal adquirió nuevos contornos y el tipo de relación entablada entre los actores estatales y socioeconómicos tendría consecuencias sobre la propia construcción estatal y sobre el contexto sociopolítico en el que el desarrollo económico tiene lugar. En este sentido, el cambio en la orientación económica de la intervención estatal y la creación de condiciones para un modelo de acumulación centrado en la industrialización fue acompañado por nuevas formas de articulación con la sociedad, en particular con los actores socioeconómicos, lo cual generó bases de sustentación sociopolítica alternativas a las anteriores formas de dominación estatal (Di Tella, 1988; Germani, 1971; Zermeño, 1986).

La crisis del ideario liberal no sólo puso en cuestión el modelo de desarrollo y el régimen democrático, sino que además llevó a repensar o a introducir modificaciones en el sistema de representación en el sentido de articular nuevos mecanismos de mediación entre el Estado, la sociedad y la economía. En la década de 1930 surgieron en Argentina, al igual que en otros países de la región, organismos como juntas, comisiones y consejos económico-sociales que, emulando la experiencia de algunos países europeos, procuraron vincular diferentes actores socioeconómicos, en especial empresarios, al proceso de toma de decisiones. Se esperaba que la participación empresaria en las juntas y comisiones estatales ayudaría tanto a mejorar la efectividad de la política económica gracias al conocimiento de los problemas productivos de los empresarios, como a compensar la escasa calificación técnica del Estado y lograr el apoyo político de los empresarios a través de su representación (Persello, 2009).

En este contexto de cambio estructural, los diferentes gobiernos debieron responder a las crecientes demandas de los actores socioeconómicos, tanto en el plano económico y social como político e institucional. La apertura de nuevos espacios de articulación y vinculación no sólo generó un nuevo marco para los intereses ligados al creciente desarrollo industrial, sino que además fue escenario de fuertes conflictos, producto tanto del choque de intereses con la estructura de poder precedente, como por la misma orientación de la intervención económica estatal. Bajo el marco de principios nacionalistas-corporativistas

surgieron “nuevas arenas de negociación” que convirtieron al Estado en un espacio privilegiado de articulación en donde los actores política y económicamente relevantes dirimieron sus disputas y ejercieron presión para el logro de sus propios intereses (O’Donnell, 1977; Diniz, 1999, p. 27), al tiempo que se desataron conflictos que, en países con un sector laboral fuerte y organizado como la Argentina, fueron especialmente virulentos, por ejemplo en el caso de la política de ingresos (Villarruel, 1988).

Todo este proceso de transformación económica, surgimiento de nuevos actores, crisis de los sistemas de representación, redistribución del poder y conflictos en torno a la intervención económica estatal, pone en primer plano el problema de la vinculación entre los actores públicos y privados desde los orígenes de la industrialización sustitutiva. Sin embargo, la pregunta acerca de la forma en que se dieron estas interrelaciones y los mecanismos a través de los cuales los actores estatales buscaron allanar diversos tipos de participación de los actores socioeconómicos en las decisiones sobre la política económica no ha recibido todavía un abordaje sistemático.

Una multiplicidad de trabajos han realizado aportes teóricos sobre el problema del Estado, los actores, las políticas públicas y el desarrollo en América Latina. Desde una perspectiva estructuralista se destaca el poder de la burguesía a partir de sus decisiones de inversión y las alianzas sociales que se tejieron como sustento de las políticas públicas (Block, 1977; O’Donnell, 1977; Offe, 1985; Portantiero, 1977; Poulantzas, 1986). Desde visiones en clave liberal-pluralista se plantea al Estado como un procesador de diversas demandas de la sociedad civil que se articulan por medio de diversos grupos de interés que presionan para la obtención de rentas (Olson, 1980; Truman, 1951). Más recientemente, desde la perspectiva neoinstitucionalista las nociones de autonomía, autonomía enraizada y capacidad burocrática y administrativa del Estado buscan explicar el rol de éste en los procesos de desarrollo (Amsden, 1989; Evans, 1996; Skocpol, 1989).

En particular, sobre el problema de los sistemas de intermediación de intereses hay una profusa bibliografía. En tanto contribución analítica o descriptiva, estas visiones estudiaron las formas que asumió la representación e intermediación de intereses (Schmitter, 1974 y 1985), los modelos de elaboración de políticas públicas (Lehmbruch y Schmitter, 1982) y las distintas formas de organización de la economía por parte del Estado (Pahl y Winkler, 1980).

Estos y otros estudios tratan tangencialmente el tema de la participación de los actores cuando abordan la acción estatal como disparadora para la organización empresarial (Schneider, 2004), estudian la cuestión de la concertación social en América Latina (Grossi y Santos, 1983; Hernández, 1994) o analizan las relaciones corporativistas entre el estado y el sindicalismo en el marco de los cambios en los modelos de desarrollo (Bensusán y Von Bülow, 1998; Lucena, 1999). A su vez, autores como Diniz (1978 y 1999), Girbal Blacha (2000), Berrotarán (2003), Jáuregui (2004), Brennan y Rougier (2009), Belini (2014), Bustelo (2015), Rougier y Sowter (2018), Sowter (2021), entre otros, realizaron aportes para entender las relaciones del Estado con el empresariado industrial y su impacto en el proceso de desarrollo, abonando, directa o indirectamente, la hipótesis de que, bajo ciertas condiciones, la institucionalización de las vinculaciones tiende a mejorar la calidad y efectividad de las políticas públicas.

En resumen, se cuenta con estudios sobre el Estado, el desarrollo económico, los empresarios y sus formas de organización y acción colectiva; pero a pesar de estos avances todavía se conoce poco sobre la historia de la participación de los actores en la política económica y los mecanismos de intermediación. En este punto, surge la pregunta por la forma en que el Estado institucionalizó las distintas formas de vinculación de empresarios y trabajadores en los organismos económicos estatales y hasta qué punto los actores participaron, modificaron, orientaron o limitaron las políticas que definían la trayectoria económica argentina. Estudios empíricos que den cuenta de esta problemática sin duda podrían resultar en la formulación de nuevas hipótesis e interpretaciones. Asimismo, permite poner en discusión aspectos relevantes en el plano histórico y teórico que, en esta oportunidad, sólo podemos señalar de manera enumerativa y sin pretensiones de exhaustividad.

El estudio de las diversas instancias de intermediación entre el Estado y los actores socioeconómicos resulta relevante por, al menos, dos tipos de cuestiones. Primero, porque los distintos organismos, juntas, consejos y comisiones, estuvieron presentes en la arquitectura estatal desde los orígenes de la industrialización sustitutiva y constituyeron espacios privilegiados de articulación entre los actores político-estatales, actores socioeconómicos y los expertos técnicos. Observar esta experiencia permite historizar las instituciones, los conflictos y los acuerdos sobre la forma que asumió la vinculación entre los actores socioeconómicos y el Estado, entre otros aspectos. Segundo, porque estos organismos constituyen una ventana privilegiada para observar otras cuestiones más amplias, como la dinámica sociopolítica detrás de las políticas económicas del desarrollo, la forma que asumió la construcción de autonomía estatal, la efectividad y representatividad de la organización de los intereses socioeconómicos y su capacidad para influir sobre las políticas que los afectan y, finalmente, los acuerdos y conflictos entre el Estado y los actores socioeconómicos respecto de las políticas que configuran un determinado modelo de desarrollo.

En la historiografía sobre Argentina ha predominado, en términos generales, una visión que pone el foco en los conflictos entre los actores y en la inminencia (o necesidad, según la perspectiva) de una ruptura, social y política, como condición para destrabar los condicionantes del subdesarrollo. Sin pretender discutir esta hipótesis, lo que sugerimos es que se ha descuidado el estudio de ciertas problemáticas cuya resolución requería de la coordinación o concertación de los actores con el Estado. En cierta medida, la propia naturaleza de los problemas económicos durante la etapa compleja de la ISI —entre ellos, precios y salarios, regímenes laborales, planificación de la inversión— implicó por parte de los distintos gobiernos el ensayo constante de políticas que pendularon entre la imposición estatal unilateral/disciplinadora y la concertación con los actores. En este sentido, la pregunta acerca de la forma en que se dieron estas interrelaciones y los mecanismos a través de los cuales los distintos gobiernos buscaron allanar diversos tipos de participación de los actores en las decisiones sobre la política económica se torna relevante.

El presente *dossier* busca dejar planteada esta pregunta y realizar un aporte, limitado y fragmentario, sobre una problemática que aún no ha sido abordada de manera sistemática. En “‘Un puchito para repartir’: la agroindustria azucarera tucumana y las políticas de concertación durante el primer peronismo. Los avatares de la reorientación económica y el giro productivista, 1949-1955”, Leandro Sowter y Julieta Bustelo estudian las políticas públicas del gobierno peronista destinadas a la agroindustria azucarera de Tucumán, que en

los primeros años del gobierno peronista fueron resultado de diferentes instancias de concertación entre los representantes estatales y los actores productivos tucumanos (obreros, cañeros e industriales). Los autores sostienen que la reconfiguración de la política económica peronista a partir de la crisis de 1949 que implicó la implementación de políticas azucareras con fuertes rasgos de eficiencia productiva que generaban graves perjuicios para la agroindustria Tucumana, produjeron la ruptura de las prácticas de concertación y su sustitución por el tutelaje estatal que significó el diseño por parte de organismos gubernamentales que pretendían limitar las constantes demandas sectoriales.

En “El Estado peronista y las políticas de concertación para el Chaco forestal (1946-1955 y 1973-1975)”, Noemí Girbal-Blacha analiza las políticas públicas de los tres períodos de gobierno peronista destinadas a la protección y reconstrucción de la biodiversidad del Chaco forestal. La autora muestra que las políticas públicas, plasmadas en medidas y legislaciones estatales, son resultado de la concertación entre Estado y actores sociales, luego de diversas instancias de debate y acuerdo.

En el artículo “Concertación a palos: política económica y conflictividad gremial en la Presidencia de Arturo Frondizi (1958-1962)”, Aníbal Jáuregui analiza la estrategia política del programa desarrollista del gobierno de Frondizi, que implicaba incorporar a los actores corporativos del capital y del trabajo en negociaciones tripartitas con el Estado. Muestra cómo la propuesta de integrar al sindicalismo en el proyecto sufre los vaivenes de la conflictividad laboral y la contradicción de intereses entre empresarios y trabajadores. El plan de Frondizi de integración y desarrollo procuraba un esquema virtuoso de relaciones entre capital y trabajo en el que cada actor sería responsable y donde quedaría claro el intercambio: inversión y compromiso con la productividad, a cambio de lograr un desarrollo económico que garantizara la independencia económica a través de un genuino proceso de desarrollo. Como el compromiso de los actores, en particular de los sindicales, no operó en la práctica, el gobierno buscó destrabar el conflicto en un esquema que resultó en una “concertación a palos”.

En “Desarrollismo en clave de Seguridad Nacional: industrialización subsidiada en el Noreste de Chubut durante la dictadura de la Revolución Argentina (1966-1972)”, Axel Binder utiliza los conceptos de triangulación o alianza (en lugar del concepto de concertación) para analizar la relación entre Estado provincial, empresarios y sindicatos en el contexto de implementación de los programas desarrollistas por parte del gobierno de facto de la “Revolución Argentina”. Desde la concepción del autor, estos programas tuvieron como principal finalidad descentralizar la actividad industrial para desactivar la conflictividad obrera en las principales ciudades industriales y, al mismo tiempo, significaron la acumulación de capital en nuevos polos de desarrollo.

En el artículo “De acuerdos, desafíos y disputas. La CGE y la CGT ante el “Pacto Social” durante la gestión de José Ber Gelbard (1973-1974)”, Pablo Garrido reconstruye el diálogo y las interacciones tripartitas Estado-CGE-CGT en el marco del Pacto Social y avanza en el estudio del último intento orgánico de concertación al final del período ISI. De tal manera, brinda elementos para analizar el problema del enraizamiento de la autonomía estatal y su política económica respecto de los actores. En este sentido, se pone de manifiesto el escaso margen de acción para modificar los términos del “intercambio político” que había cristalizado el Pacto Social, rigidez que constituyó un punto clave para explicar la

incapacidad para adaptar dicho Pacto a las nuevas condiciones económicas internacionales luego de la crisis del petróleo. Así, el autor se sumerge en el corazón del Pacto Social y da cuenta de las interacciones entre los actores, sus demandas y sus límites, así como la dinámica del diálogo que impactó sobre los resultados de esta experiencia de concertación.

Referencias

- Acuña, C. H. (1988). Empresarios y política: la relación de las organizaciones capitalistas con partidos y regímenes políticos en América Latina: los casos argentino y brasileño. *Boletín Techint*, 255.
- Acuña, C. H. (1994). El análisis de la burguesía como actor político. *Realidad Económica*, 128, 45-77.
- Amsden, A. (1989). *Asia's next giant: South Korea and late industrialization*, Oxford University Press.
- Belini, C. (2014). *Convenciendo al capital. Peronismo, burocracia, empresarios y política industrial, 1943-1955*. Imago Mundi.
- Belini, C. y Rougier, M. (2008). *El estado empresario en la industria argentina. Conformación y crisis*. Manantial.
- Bensusán, G. y Von Bülow, M. (1998). La reforma institucional del corporativismo sindical: las experiencias de Brasil y México. *Perfiles Latinoamericanos*, 11, 185-229.
- Block, F. (1977). The Ruling Class does not Rule: Notes on the Marxist Theory of the State, *Socialist Review*, 33, 6-28.
- Brennan, J. y Rougier, M. (2009). *The Politics of Nacional Capitalism. Peronism and the Argentine bourgeoisie, 1946-1976*. Pennsylvania State University Press.
- Bustelo, J. (2015). Las políticas azucareras durante el primer peronismo (1943-1955): cambios, continuidades y respuestas sectoriales. *Travesía. Revista de Historia Económica y Social*, 17(2), 7-31.
- Di Tella, T. (1988). *Sociología de los procesos políticos*. Eudeba.
- Diniz, E. (1978). *Empresario, estado e capitalismo no Brasil: 1930-1945*. Paz e Terra.
- Diniz, E. (1999). Engenharia institucional e políticas públicas: dos conselhos técnicos às câmaras setoriais. En Pandolfi, D. (Org.). *Repensando o Estado Novo*. Ed. Fundação Getulio Vargas.
- Evans, P. (1996). El Estado como problema y como solución. *Desarrollo Económico*, 35 (140), 529-562.
- Germani, G. (1971). *Política y sociedad en una época de transición*. Paidós.
- Girbal Blacha, N. (2000). El cambio de rumbo de la economía argentina peronista (1949-1955). El crédito agrario y los consejos regionales de promoción. *Revista Ciclos en la historia, la economía y la sociedad*, 10(20), 3-26.
- Grossi, M. y Dos Santos, M. R. (1983). La concertación social: una perspectiva sobre instrumentos de regulación económico-social en procesos de democratización. *Crítica & Utopía*, 9, 1-12. <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/critica/nro9/GROSSI.pdf>
- Hernández, A. O. (1994). *La concertación social en América Latina*. Biblioteca de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales.

- Jáuregui, A. (2004). *Brasil-Argentina. Los empresarios industriales, 1920-1955*. Imago Mundi.
- Lehmbruch, G. y Schmitter, P. C. (Comps.) (1982). *Patterns of corporatist policy-making*, Sage.
- Lucena, H. (1999). Corporativismo y Neoliberalismo en América Latina: Sindicatos, Empresarios y Estado. *Revista Gaceta Laboral*, 5(1), 21-42.
- Marichal, C. (2011). El Estado Empresarial en América Latina: Pasado y Presente. *H-industria Revista de historia de la industria, los servicios y las empresas en América Latina*, 5(9), 1-9. <https://ojs.econ.uba.ar/index.php/H-ind/article/view/392/721>
- O'Donnell, G. (1977). "Estado y alianza de clases en la Argentina" *Desarrollo Económico*, 16 (64), 523-554.
- Offe, C. (1985). *Dos lógicas de la acción colectiva: notas teóricas sobre las clases sociales y sus formas de organización*. Cuadernos de la UBA.
- Olson, M. (1980). *The Logic of Collective Action*. Harvard University Press.
- Oszlak, O. (1978). Formación histórica del Estado en América Latina: elementos teórico-metodológicos para su estudio. *Estudios CEDES*, 1(3).
- Pahl, R. y Winkler, J. (1974). The coming corporatism, *New Society*, 30(627), 1-42. https://repositorio.cedes.org/bitstream/123456789/3455/1/Est_c1%2c3.pdf
- Persello, A. V. (2009). De las juntas y comisiones al Consejo Nacional Económico. [mimeo] Seminario Saberes de Estado, IDES, Buenos Aires.
- Portantiero, J. C. (1977). Economía y política en la crisis argentina. *Revista Mexicana de Sociología*, 39 (2) 531-565.
- Poulantzas, N. (1986). *Poder político y clases sociales en el Estado capitalista*. Siglo XXI Editores.
- Rougier, M. y Sowter, L. (2018). La Comunidad Organizada y los empresarios industriales. En Raanan, R. y Panella, C. (comps.). *En busca de la Comunidad Organizada. Organizaciones políticas, sociales, económicas y culturales del primer peronismo* (83-109). Universidad Nacional de la Matanza.
- Schmitter, P. (1974). Still the century of corporatism?. *The Review of Politics*, 30(1), 85-131.
- Schmitter, P. C. (1985). Neocorporatismo y Estado. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 31, 47-77.
- Schneider, B. R. (2004). *Business Politics and the State in Twentieth-Century Latin America*. Cambridge University Press.
- Skocpol, T. (1989). El Estado regresa al primer plano: Estrategias de análisis en la investigación actual. *Zona Abierta*, 50, 71-122.
- Sowter, L. (2021). La cooperación económica y la reformulación de la política económica peronista, 1949-1955. *América Latina en la Historia Económica*, 28(3), 1-22. <http://alhe.mora.edu.mx/index.php/ALHE/article/view/1196>
- Truman, D. (1951). *The Governmental Process*, Alfred A. Knopf.
- Villarruel, J. C. (1988). El Estado, las clases sociales y la política de ingresos en los gobiernos peronistas, 1946-1955. En Rapoport, M. (comp.). *Economía e Historia. Contribuciones a la historia económica argentina*, Tesis.
- Zermeño, S. (1986). Las fracturas del Estado en América Latina. En Lechner, N. (comp.). *Estado y política en América Latina*, Siglo XXI.

“Un *puchito* para repartir”: la agroindustria azucarera tucumana y las políticas de concertación durante el primer peronismo. Los avatares de la reorientación económica y el giro productivista, 1949-1955

“Un puchito para repartir”: the Tucuman Sugar Industry and the Concertation Policies During the First Peronism. The Vicissitudes of Economic Reorientation and the Productivist Turn, 1949-1955

Julieta Bustelo¹
Leandro Sowter²

Resumen: El presente trabajo estudia la política azucarera (1949-1955) y su relación con los actores económicos de Tucumán (ingenios, cañeros y trabajadores), a propósito de la política de concertación corporativa que el gobierno peronista apuntaba a desplegar en el plano nacional. La crisis económica de los años 1949-1952 impuso serios límites al gobierno en su política de redistribución del ingreso y en el uso de la política crediticia y de subsidios que permitían lograr la “armonía social” entre el capital y el trabajo y la “colaboración” con el Estado. La reorientación de la política económica supuso fuertes dilemas respecto del sector azucarero: promover la igualación de condiciones favoreciendo a los pequeños productores versus fomentar la mayor eficiencia productiva, establecer una política sobre criterios de costos versus promover el rendimiento. En la medida que se impuso el segundo criterio, ello conllevó fuertes conflictos, no sólo con el sector laboral y con los agricultores cañeros, sino también en el plano regional, entre la agroindustria de Tucumán y la de Jujuy y Salta.

Palabras Clave: Agroindustria del Azúcar; Políticas Públicas; Cooperación Económica.

Abstract: This paper studies the sugar policy (1949-1955) and its relationship with the economic actors of Tucumán (mills, cane growers and workers), regarding the policy of corporate concertation that the Peronist government aimed to deploy at the national level. The 1942-1952 economic crisis imposed serious limits on the government in its policy of income redistribution and also in the use of credit policy and subsidies aimed to achieve "social harmony" between capital and labor and "collaboration" with the state. The reorientation of the economic policy implied strong dilemmas regarding sugar sector: promote equalization of conditions favoring small producers versus promote greater productive efficiency, establish a costs criteria policy versus promoting performance. As long as the second criteria was implemented, strong conflicts took place, not only with the labor sector and sugarcane farmers, but also at the regional level, between the agribusiness of Tucumán and that of Jujuy and Salta.

Key Words: Sugar Agroindustry, Public Politics, Economic Cooperation.

Recibido: 12 de julio de 2022

Aprobado: 26 de agosto de 2022

¹ Centro de Estudios de Historia Económica Argentina y Latinoamericana (CEHEAL) - Facultad de Ciencias Económicas - Universidad de Buenos Aires. Facultad de Filosofía y Letras - Universidad de Buenos Aires. ORCID 0000-0001-6264-8046. julibustelo@yahoo.com.ar

² Centro de Estudios de Historia Económica Argentina y Latinoamericana (CEHEAL) - Facultad de Ciencias Económicas - Universidad de Buenos Aires. ORCID 0000-0002-9305-5056. leandrosowter@yahoo.com.ar

Introducción

Entre 1949 y 1952 tuvo lugar la primera crisis económica del modelo de industrialización por sustitución de importaciones (ISI), lo cual obligó a desarrollar la industria pesada y reorientar la política económica en función de la prioridad del ahorro de divisas, la productividad y el financiamiento de obras de infraestructura y de base. El presente artículo trata sobre la estrategia sociopolítica del gobierno peronista para gestionar esta reorientación económica en el sector azucarero y el impacto de ello en las relaciones con los actores azucareros de Tucumán. La bibliografía heredada abordó algunas de estas cuestiones y realizó aportes para la comprensión de esta reforma económica.

Quienes estudiaron la política económica durante este período enfatizan los cambios estructurales de la transición entre la ISI “liviana” y la ISI “pesada” y la reorientación de las políticas en términos del “cambio de rumbo” o “vuelta al campo”, que conllevó nuevos objetivos en el marco del plan de estabilización de 1952 y del Segundo Plan Quinquenal (SPQ) previsto para el período 1953-1958: lucha contra la inflación, incentivo al ahorro interno, aumento de la producción agroexportable, racionalización industrial y productividad y Ley de Inversiones Extranjeras, entre otros puntos (Ferrer, 1963; Mallon y Sourrouille, 1973; Rougier, 2012).

Los trabajos que se centraron en los actores permiten una comprensión de cómo su comportamiento afectó la política económica peronista e impuso ciertas restricciones. Respecto del sector laboral, por un lado, se enfatiza el cambio en el rol de la Confederación General del Trabajo (CGT), que pasó a ser el brazo del gobierno para controlar el movimiento obrero; y, por otro lado, se destacan las dificultades para promover cambios en los convenios colectivos y así efectivizar una política salarial atada a la productividad (Bitrán, 1994; Doyon, 2006; Schiavi, 2014). Respecto de los empresarios, se ha subrayado su heterogeneidad y las contradicciones que dificultaron su capacidad de intervención corporativa y también se ha estudiado el proceso de unificación en torno a la Confederación General Económica (CGE) como una forma de lograr nuevos apoyos y contrabalancear el poder del sindicalismo (Belini, 2014; Brennan y Rougier, 2009; Jáuregui, 2004; Rougier y Sowter, 2018).

En relación a la agroindustria azucarera de Tucumán se estudió la iniciativa del gobierno peronista de ordenar su funcionamiento en forma integral, mediante la promulgación por el Poder Ejecutivo Nacional (PEN) del Decreto-ley 678/45 para que solucionara sus problemas de larga data. Frente a un gobierno que promocionaba la representación corporativa, los sectores productivos de la agroindustria tucumana (cañeros, obreros e industriales) se reorganizaron corporativamente para defender sus intereses (Bustelo, 2012 y 2015). Tal como sostienen Bravo y Gutiérrez (2014) en el período 1945-1949 el gobierno peronista para la formulación de políticas públicas dejó atrás las prácticas de concertación sectorial en pos de la resolución de conflictos y pasó a una etapa de tutelaje estatal donde una serie de agencias públicas fueron las encargadas de diseñar esas políticas, dejando en un segundo lugar las propuestas de los actores sectoriales. No obstante, la puja distributiva sectorial desarrollada en la agroindustria azucarera tucumana dificultó la aplicación de las políticas públicas en la forma en que habían sido concebidas por el peronismo.

Sobre la base de estos avances, el presente trabajo busca hacer un aporte en lo que se refiere a la estrategia sociopolítica que enmarcó el “cambio de rumbo” y la reorientación económica que supuso la racionalización industrial y las políticas productivistas en el sector azucarero tucumano. Para ello, se enfoca en un aspecto pocas veces tenido en cuenta: la forma en que se dio la relación y comunicación entre el gobierno y los actores socioeconómicos.¹ A partir del estudio del caso del sector azucarero tucumano y de la reorientación económica de 1949, se busca indagar, por un lado, cómo se dio la relación y la participación de los actores en la política económica sectorial; y, por otro lado, cómo dicha relación y los conflictos entre los actores afectaron y retroalimentaron la política económica.

El foco del análisis, entonces, está puesto en la forma concreta en que se implementó la política del azúcar en el nuevo contexto de racionalización, cómo se manejó la relación con los actores y qué mecanismos tuvieron éstos para poder influir sobre las medidas oficiales. La lógica del análisis se centra en: 1) la reorientación de la política sectorial en función de los problemas económicos derivados de la crisis y la estrategia para la administración de los costos políticos; 2) la acción y reacción de los actores; 3) la dinámica de las modificaciones en las políticas a partir de la comunicación y la participación de los actores. Al respecto, nos proponemos hacer un aporte a la historia de la cooperación económica durante el peronismo, es decir, a la forma concreta que asumió la vinculación institucional de los actores socioeconómicos con el Estado.² Así, se busca brindar elementos para avanzar en la caracterización de la intervención económica estatal y la problemática de la autonomía del Estado durante el peronismo: hasta qué punto este gobierno era permeable a los requerimientos de los actores, si estaba “capturado” por los intereses de alguno de ellos o, en el otro extremo, si actuó de forma unilateral bajo condiciones de “aislamiento burocrático” (Evans, 1996).

Para desarrollar los objetivos propuestos en este artículo se utiliza una metodología de análisis que consiste en el estudio bibliográfico sobre el tema y período estudiado y en el análisis de datos obtenidos de diversas fuentes escritas: prensa periódica, regulaciones estatales y documentos corporativos detallados oportunamente.

El artículo está organizado de la siguiente manera: un primer apartado analiza la nueva política azucarera diseñada por el emergente peronismo en 1945 y la dinámica que le imprimió en su aplicación la puja distributiva desatada por los sectores azucareros de Tucumán hasta 1949. El segundo apartado analiza el cambio de la política económica a nivel nacional a partir de 1949, las políticas azucareras en 1949-1952 y la recepción por parte de los actores azucareros tucumanos. El tercero estudia las metas de racionalización económica para la agroindustria azucarera estipuladas por el SPQ, a la vez que analiza la forma concreta de aplicación de esas metas y las reacciones por parte de los actores sociales tucumanos. Por último, las conclusiones ensayan un balance de la reorientación económica en el sector azucarero y el rol de la cooperación económica peronista.

¹ Respecto del problema del Estado, las políticas y las relaciones con los actores durante el primer peronismo, ver Berrotarán (2003), Belini (2014), Jáuregui (2004) y Sowter (2015 y 2021).

² El problema de la cooperación económica está relacionado a su vez con el tema de la concertación social o del corporatismo (Grossi y Dos Santos, 1987; Schmitter, 1974), pero enfoca más específicamente en el tipo históricamente concreto de vinculación y el grado de institucionalización que se da entre el Estado y los actores. Al respecto, véase Evans (1996) y Schneider (1999).

Política azucarera y cooperación económica en la “Nueva Argentina”

El gobierno de facto de 1943, y luego el peronismo, se propuso ordenar de manera definitiva los problemas de producción y distribución de la renta azucarera. Para ello, se estructuró una regulación de carácter nacional que buscó organizar de forma integral el funcionamiento de la agroindustria. Hasta entonces las regulaciones se originaban en leyes provinciales y el Estado nacional sólo ejercía un rol arbitral frente al conflicto de intereses (Bravo y Gutiérrez, 2014). La intervención del Estado en el sector, de un carácter pretendidamente técnico y objetivo, aunque con los debidos resortes consultivos, procuraría generar un esquema distributivo equitativo capaz de lograr la armonía social y resolver de manera “definitiva” el problema productivo, laboral, social y regional del azúcar.

En los primeros años de la posguerra esta orientación quedó plasmada en el Decreto 678 de enero de 1945, que dio lugar a una dinámica singular entre el planteo peronista de la intervención estatal y las acciones y reacciones de los actores. El decreto fue el resultado de una Comisión Investigadora, de carácter técnico y dependiente del Ministerio de Economía, que trabajó por poco más de un año y recabó información en las diversas zonas azucareras del país. Si bien la participación de los actores fue escasa, está claro que los mismos fueron interpelados por la propia Comisión: se abrió el espacio para que obreros, industriales y cañeros presentaran sus reclamos sectoriales y —a través del análisis de los libros contables de los ingenios, el estudio del proceso de cultivo de caña y su industrialización, censos de cañeros y el estudio del estándar de vida y salario obrero—, se reunió una gran masa de información sobre la cual se formuló la política sectorial.³

El Decreto 678 marcó una nueva etapa en la intervención económica sectorial y una ampliación de la mesa que reunía al Estado con los actores, que ahora incluía a los trabajadores organizados. El objetivo era generar un sistema que contemplase los intereses de todos. Respecto de los obreros, instauró el Estatuto de los trabajadores de fábrica y surco de la producción azucarera, lo que llevaba a escalas de aumento salarial diferenciadas según la diversidad de oficios, que por primera vez eran contemplados legalmente. Este avance fue el producto de una serie de consultas y demandas de los sindicatos de base, que en junio de 1944 y bajo el auspicio de la Secretaría de Trabajo y Previsión (STyP), se unificaron en la Federación Obrera de los Trabajadores de la Industria Azucarera (FOTIA) (Bustelo, 2013; Gutiérrez, 2012; Rubinstein, 2006). Para hacer frente al aumento de costos, el decreto 678 elevó moderadamente el precio de la caña y del azúcar y, con el fin de no encarecer el precio a los consumidores, creó el Fondo de Compensación y Asistencia Social. Éste se formaba con un impuesto de \$0,06 por kilogramo (kg) de azúcar vendido por ingenios, fabricantes de productos azucarados y comercializadores mayoristas y minoristas. El Fondo se utilizaba para, por un lado, completar el precio de la caña y del azúcar de modo que industriales y cañeros alcanzaran los precios mínimos establecidos, y por otro lado, otorgar créditos en forma de adelantos a estos dos sectores para el financiamiento de cada zafra (Bustelo, 2015).

³ La Comisión, designada por el presidente Pedro Pablo Ramírez a mediados de 1943, estaba integrada por casi 40 profesionales y técnicos (químicos, agrónomos, contadores, etc.) de diversas reparticiones públicas. Los actores azucareros tucumanos estuvieron representados por: un integrante del Centro Azucarero Regional de Tucumán (CART) que finalmente no se incorporó, uno por parte del Centro Cañero y otro por la Unión Agraria Provincial (Bravo y Gutiérrez, 2014, p. 165).

La puesta en práctica de este esquema, lejos de resolver la puja intrasectorial, impulsó un ciclo de conflictos en el que los actores se orientaron hacia el Estado para aumentar, o no perder, en la distribución de la renta azucarera. Por ejemplo, dentro del sector cañero, el Decreto 678 generó desacuerdos en torno a las compensaciones diferenciales, que otorgaban montos más altos a los cañeros chicos que entregaban menos caña debido a su baja capacidad productiva y, en contraposición, proponían compensaciones fijas. Con la finalidad de reforzar sus demandas, las asociaciones cañeras promovieron la unificación gremial y, luego de una destacada huelga y la intervención personal de Perón en julio de 1945, lograron las modificaciones reclamadas. Como subproducto de esta lucha se formó la Unión Cañeros Independientes de Tucumán (UCIT).⁴ El campo corporativo quedaba completo con las entidades que representaban ingenios: el CART perteneciente a los industriales de Tucumán y el Centro Azucarero Regional del Norte Argentino (CARNA) que expresaba a los empresarios de Salta y Jujuy, ambos centros nucleados a nivel nacional en el Centro Azucarero Argentino (CAA).

En el plano institucional de la intervención estatal, se destaca la determinación política clara de atender los problemas del sector, pero sobre un marco de inestabilidad de los organismos a cargo de la política azucarera y una escasa institucionalización de la cooperación económica. El Decreto 678 creaba una Junta Nacional del Azúcar (JNA), pensada como el organismo que administraría la política azucarera pero que nunca llegó a conformarse. Abortada antes de nacer, la JNA también desempeñaría la función de la cooperación económica a través de una Junta Honoraria Consultiva, formada con un criterio de representación muy amplio, lo cual muy probablemente hubiera dificultado su funcionamiento.⁵ El hecho de que, durante la huelga cañera de 1945, se reclamase la igualdad de representación entre industriales y cañeros da un atisbo de las dificultades para ejecutar la cooperación económica. Quizá por ello la política de compensaciones quedó a cargo de organismos no específicos del sector: el Consejo Económico Nacional (CEN) y, en menor medida, el Instituto Argentino de Promoción del Intercambio (IAPI), ambos dependientes del Banco Central de la República Argentina (BCRA). En términos políticos, esto significaba que la política de compensaciones –que se convirtió en el núcleo de la política distributiva dentro del sector– sería manejada por Miguel Miranda, “zar de las finanzas” y mandamás de la política económica peronista hasta enero de 1949.⁶

A partir de este esquema se generó una dinámica disparada por las reivindicaciones del sector laboral, que a través de la FOTIA presentaba ante la STyP petitorios de aumentos

⁴ La unificación gremial venía gestándose desde los últimos meses de 1944 por impulso de la STyP, a raíz de una mediación estatal convocada entre cañeros, industriales y obreros de Tucumán por los precios definitivos de la zafra 1943 (Bustelo, 2012).

⁵ La JNA estaría integrada por un presidente y dos vocales y la Junta Consultiva Honoraria con 19 miembros, todos elegidos por el Poder Ejecutivo, formada con funcionarios nacionales y provinciales y representantes de la Bolsa de Comercio, comerciantes minoristas, entidades bancarias, consumidores y todos los sectores implicados en la agroindustria azucarera: dos representantes de los cañeros independientes, uno por los obreros, uno por el CAA, otro por el CART, otro por el CARNA y otro por los industriales azucareros del Litoral del país (Secretaría de Industria y Comercio, 1945).

⁶ Miguel Miranda (1889-1953) fue la mano derecha de Perón en el área económica y artífice de la reforma financiera de 1946. Desde la presidencia del BCRA y el IAPI manejó a discreción la política económica. En 1947, acosado por manejos poco transparentes, debió renunciar al BCRA y pasó presidir el CEN, desde donde siguió definiendo la política económica hasta 1949. Respecto al IAPI, éste asumió el control de todas las juntas y comisiones reguladoras de la producción creadas en la década de 1930 (“Decreto 15.350/46”, 1946).

salariales y mejoras sociales y laborales. En el marco del CEN-BCRA, el gobierno organizaba las negociaciones con el resto de los actores (cañeros e industriales), establecía las compensaciones para lograr acuerdos y garantizaba la aplicación de las normas acordadas. No obstante, el conflicto laboral —enraizado en una estructura económica descentralizada y con una arraigada tradición combativa, características de Tucumán—, no siempre pudo ser controlado por la dirigencia sindical, por lo que las medidas de fuerza a menudo desbordaron a la FOTIA y/o los canales establecidos por el gobierno. Cuando el conflicto recrudecía, la negociación se llevaba al más alto nivel político e intervenía el presidente. Por ejemplo, para la zafra de 1946, los trabajadores tuvieron una gran efectividad en el logro de aumentos salariales y beneficios como el salario familiar y la obligación de que los ingenios contraten obreros por un mínimo de veinte días mensuales en época de zafra.

El avance en los derechos laborales alcanzado por los obreros en cada zafra implicó un fuerte aumento en los costos de producción, tanto para los ingenios como para los cañeros, quienes a su vez presentaron demandas que el gobierno intentó conducir por la vía de arbitrajes. En respuesta a los reclamos sectoriales, el gobierno recurrió a leves aumentos en el precio del azúcar y, como forma de evitar un desmedido aumento de su precio, utilizó al Fondo de Compensación y la política de créditos —para que los sectores patronales afrontaran el aumento de costos— y subsidios, por ejemplo en el precio de los fletes. Estas herramientas serían el eje de la política azucarera hasta 1949.

La falta de institucionalización de la cooperación económica fue reemplazada por una comunicación fluida, práctica y efectiva que permitió un contacto permanente entre el gobierno y los actores azucareros tucumanos para poder encontrar soluciones satisfactorias para las partes, aunque muchas veces luego de fuertes conflictos. Hacia 1948 el gobierno intentó poner un freno a esta dinámica de puja sectorial y comenzó a diseñar un nuevo régimen para el azúcar. Por lo tanto, prorrogó provisoriamente el régimen de la zafra de 1947 y giró anticipos a los cañeros e industriales como forma de no interrumpir las labores.

Si bien esta prórroga mantuvo un *quid pro quo* entre cañeros e ingenios, la presentación de un nuevo petitorio por la FOTIA con exigencias del 50 % de aumento salarial y de nuevos reclamos de mejoras laborales y sociales, esta vez presentado directamente ante la patronal, rompió el precario equilibrio. Frente a la negativa de la UCIT y el CART de aplicar el petitorio sin el previo tratamiento en el CEN, los obreros iniciaron una huelga que fue inmediatamente levantada por la intervención de la STYP. Tras el fracaso de las reuniones entre la FOTIA y distintas reparticiones oficiales para la implementación de las mejoras contenidas en el petitorio, finalmente el gobierno zanjó la cuestión sin mediaciones y estableció de manera unilateral el régimen de la zafra de 1949, con un aumento salarial de sólo el 20%, acompañado con leves aumentos en el precio del azúcar, de la caña y de los montos de compensación. Al igual que los cañeros y los ingenios, la FOTIA aceptó esta solución transitoria hasta que el gobierno definiera un nuevo régimen para el sector.

La reorientación de la política económica y la cooperación a partir de 1949

A fines de 1948 comenzó a insinuarse una crisis económica que pondría fin a la etapa expansiva de la inmediata posguerra. La combinación de una serie de factores internos (básicamente el crecimiento del consumo y la expansión de una industria divisa dependiente) y

externos (la exclusión del Plan Marshall y la caída de los términos de intercambio como producto de la reconstrucción europea) hicieron que a partir de entonces el sector externo de la economía se convirtiese en el principal cuello de botella que determinaría el ritmo de crecimiento.

En términos de política económica se perdió margen de maniobra y se manifestaron fuertes restricciones que, en el marco de una inflación que comenzó a superar el promedio mundial, empezó a mostrar crecientes dificultades para continuar con las políticas de redistribución del ingreso y de crédito (subsidiado) a la industria, pilares de la política de posguerra. En enero de 1949 cambió el gabinete económico y quedó a cargo de Alfredo Gómez Morales, un funcionario de perfil más técnico. Luego de la histórica sequía de 1951-1952, que obligó a un ajuste más profundo a través del Plan Económico de 1952, se formuló el SPQ a partir del cual se reorientó la política económica sobre la base de dos grandes objetivos: generar mayores saldos exportables a través del estímulo a las actividades agropecuarias y promover el ahorro de divisas mediante el avance en la sustitución de importaciones, es decir, el desarrollo de la industria pesada. En el mismo sentido, se aplicó un plan de racionalización de la industria, que implicaba una política industrial y crediticia más selectiva, y se redujeron los subsidios (Ferrer, 1963; Mallon y Sourrouille, 1973; Rougier, 2012).

La reorientación económica obligó al gobierno a aplicar políticas que implicaban contradicciones objetivas con su principal base de apoyo: el movimiento obrero. Luego de la profundización de la crisis en 1951 y 1952, el gobierno se convenció de que la única posibilidad de lograr un aumento de salarios que no profundizase la inflación y una industrialización que no agravara la escasez de divisas, pasaba por el aumento de la productividad. Tal como declaró Perón en un discurso de 1954, la productividad se convirtió en “la estrella polar” que a partir de entonces ordenaría la política económica. Tras sostener que se había logrado organizar la economía y que ésta ahora podía ser planificada, sostuvo:

Ahora nos queda solamente el llevarla adelante estableciendo el objetivo fundamental que nos permitirá alcanzar todos los otros objetivos subsidiarios [...]. Quiero hacer resaltar claramente esto porque constituye –puede decirse– la estrella polar que debe guiarnos en todas las concepciones económicas y en todas las soluciones también económicas. Me refiero a la productividad. [...]. Produciendo más, bajaremos los costos y los precios, y el poder adquisitivo de cada uno aumentará [...]. Si no producimos más, es inútil que tengamos ambiciones de ganar más y de estar mejor. Ese es un dilema de hierro en el que nuestra economía está encerrada. La economía que yo puedo darles, señores, es una economía organizada y conducida equilibradamente. Lo demás debe hacerlo el pueblo, los empresarios, los obreros y los consumidores (2002, p. 432).

El aumento de la productividad, no sólo permitiría un uso más eficiente de las divisas, sino que buscaba constituirse en la base objetiva, es decir, no política, sobre la cual establecer las mejoras salariales. Esto implicaba un cambio radical en el esquema en el que operaban los actores socioeconómicos y por lo tanto significó un desafío en términos políticos. En efecto, el problema de cómo mantener la distribución del ingreso y cómo incentivar la inversión privada sin perder el apoyo sindical, obligó a cambiar el esquema de gobernabilidad económica vigente desde 1946. En este contexto específico se operó una reformulación en la política de la cooperación económica y un relanzamiento de las comisiones y consejos económicos que ejecutaban dicha política, que hasta 1949 habían tenido un

desempeño pobre (Sowter, 2015 y 2021). En el plano nacional, la estrategia oficial buscó canalizar una mayor participación de todos los actores, en especial de los empresarios, para lograr que la actualización de los salarios no fuera absorbida por el aumento de los precios. En efecto, debido a que los controles de precios se mostraron insuficientes y que las restricciones crediticias impidieron morigerar la puja distributiva a través del subsidio crediticio a los aumentos salariales, el gobierno peronista puso en marcha una estrategia centrada en la reactivación de la cooperación económica, la cual habilitaría mecanismos para poder obtener una lectura fina que permitiese, por un lado, seguir el impacto de las políticas sobre el sector laboral y, por otro lado, administrar incentivos y correctivos entre los actores.

Racionalización industrial y transición en la política azucarera: los precios mixtos

La política azucarera siguió la reorientación gradual de la política económica nacional con el objetivo de pasar de las continuas mejoras salariales y laborales combinada con compensaciones financieras a cañeros e ingenios, a un criterio más productivista que llevaba a fijar remuneraciones sobre la base de rendimientos, lo cual implicaba nuevas condiciones para la expansión salarial y la política de precios. A raíz de este cambio en la política sectorial se abrirá una nueva fase de pujas entre los actores azucareros de Tucumán: entre obreros y empresarios, entre cañeros e industriales y, en el plano regional, entre Tucumán y Salta-Jujuy.

A mediados de 1948, el CEN, todavía bajo control de Miranda, había radicado en la Secretaría de Industria y Comercio (SIyC) los antecedentes sobre las regulaciones de la industria azucarera, con la finalidad de alcanzar un régimen estable y acorde con el pedido de cañeros, industriales y obreros (“Estudiará el problema...”, 1948). Al año siguiente, la SIyC formó una Comisión Interministerial de Estudios Azucareros para desarrollar tal tarea, integrada exclusivamente por funcionarios estatales.⁷ La Comisión elaboró un plan racionalizador para la agroindustria y creó la Dirección de Azúcar (DA), dependiente del Ministerio de Industria y Comercio (MinIyC), para aplicarlo. El ingeniero Jaime Alazraqui Alonso, funcionario técnico del Estado que había representado a la SIyC dentro de la Comisión Interministerial, asumía el cargo de director (“Decreto 14.7897/49”, 1949). La DA ocupó el lugar dejado vacante por la frustrada JNA, pero a diferencia de ésta no preveía la participación de los actores socioeconómicos.

En concreto, el plan de racionalización de la industria y la progresiva reorganización sobre la base de un criterio productivista se dio sobre las siguientes medidas oficiales: 1) la fijación de precios de la caña sobre la base de su rendimiento, a través de un proceso que evolucionó desde la primigenia política de compensaciones, establecida sobre la base de los costos de producción, hacia precios en función del rendimiento en términos de la riqueza sacarina extraída de la caña, pasando por una etapa intermedia de precios mixtos; 2) el tránsito de los precios “sociales” a los precios “económicos” permitiría avanzar en la autonomía financiera de las empresas (cañeros e industriales) y lograr el objetivo de eliminar progresivamente los diversos subsidios y compensaciones; 3) la implementación de un plan racionalizador del transporte ferroviario de la materia prima para optimizar su rendimiento;

⁷ Incluía dos representantes del BCRA, uno de la SIyC, uno del Ministerio de Agricultura, uno de la Dirección Nacional de Industrias del Estado, uno del Ministerio de Hacienda y uno del IAPI (BCRA, 1949).

4) la adecuación de la dinámica de los aumentos salariales y la política laboral a la evolución de la productividad y los rendimientos.

El estudio de la forma en que se produjo esta reorientación de la intervención estatal muestra, por un lado, una clara decisión política de operar el cambio productivista y, llegado el caso, disciplinar a los actores en función de este criterio; por otro lado, la existencia de una estrategia sociopolítica que llevaría a administrar los tiempos, las compensaciones y la velocidad de los cambios. Al igual que en el plano nacional, la comunicación entre el Estado y los actores habría de cumplir un papel relevante que le permitiría al gobierno leer el impacto de las medidas tomadas, así como nutrirse de información para determinar modificaciones parciales a las políticas diseñadas desde Buenos Aires.

Para la zafra de 1949 el gobierno impulsó la supresión de los subsidios a los precios internos de los productos agrícolas y el establecimiento sobre la base de sus costos. Los considerandos del decreto establecían que “es oportuno dejar sin efecto los subsidios al azúcar a cargo del Estado, en la seguridad de que el precio económico que se fija a dicho producto, permitirá fomentar la producción y asegurar el normal desenvolvimiento de la actividad azucarera nacional” (“Decreto 24.572/49”, 1949). Se aumentaba un 50% el precio final del azúcar y un 25% de la caña, con el fin de equiparlos a sus costos y eliminar los subsidios. Parte de este aumento engrosaría el Fondo de Compensación, cuya contribución se elevaba de 0,06 a 0,60 centavos por kg de azúcar. También autorizaba a elevar los precios máximos de las mercaderías en cuya elaboración interviniera el producto.

Los conflictos que se derivaron de estas medidas muestran la estrategia política oficial de “dos pasos adelante, uno atrás”, pero en claro sentido productivista. En la medida en que la normativa no contemplaba los reclamos de aumento salarial presentados en el petitorio de 1948, la FOTIA inició nuevamente la huelga. El gobierno declaró ilegal la medida de fuerza, pues las negociaciones en el CEN donde se llevaban a cabo las negociaciones tripartitas no habían concluido (“Resolución del Ministerio...”, 1949). Ante el rechazo sindical, el fracaso de las negociaciones y la continuación de la huelga, el gobierno recurrió a una medida extrema: suspendió la personería gremial de la FOTIA y determinó su intervención a través de la CGT. Luego de más de un mes de conflicto, se levantó la huelga y Perón decretó un aumento promedio del 60% de los salarios y trasladó el resto de las demandas a una comisión paritaria (“Tendrán un aumento...”, 1949). En definitiva, los obreros azucareros recibieron más aumento salarial que el solicitado, pero como contrapartida el gobierno se aseguró el control de la FOTIA; con lo cual quedaba el camino mejor allanado para implementar políticas productivistas.

Bajo la misma mecánica del período previo, la UCIT solicitó al CEN un reajuste del precio de la caña para cubrir los aumentos salariales. Sin embargo, la petición fue rechazada y se dispuso un crédito del Banco Nación para afrontarlos. El objetivo de avanzar en la racionalización sobre la base del rendimiento era matizado con medidas específicas para atender las distintas demandas sectoriales, lo cual pone de relieve la forma concreta que asumió la política de cooperación económica en el sector azucarero.

La UCIT, por ejemplo, envió a una delegación a Buenos Aires para plantear a la DA que los cañeros no podrían afrontar un cambio de régimen de precios sobre la base del rendimiento de la caña. Las actas muestran la permeabilidad inicial de las autoridades frente a los reclamos de los actores. En la reunión con la delegación, el director Alazraqui les asegu-

ró que se trataba de “un proyecto para racionalizar la industria azucarera, que recién se iba a poner a estudio y que su basamento general sería entregado a la UCIT, al Centro Azucarero Regional y a la FOTIA” (UCIT, 1949). A través del mecanismo de negociación que funcionaba en el CEN-BCRA, el gobierno logró concesiones de los empresarios para lograr, por ejemplo, el cierre del conflicto obrero y el compromiso de la UCIT para cesar los “despidos en masa. [En caso de despidos] por causas económicas [los cañeros se comprometen a dirigirse] al Consejo Económico Nacional para que tome su oportuno conocimiento [y que] comunicarán a este organismo los despidos individuales en el momento de efectuar el pre-aviso legal” (UCIT, 1949).

Sobre la base de estos diálogos y negociaciones entre los actores, a mediados de 1950, tuvo lugar una reunión entre una comitiva cañera, compuesta por 15 delegados de la UCIT y representantes de asociaciones del Litoral con las máximas autoridades: el presidente Perón, el director y subdirector de la DA. Pero, si bien la orden del día era sobre la discusión del precio provisorio de la zafra para 1950, el gobierno logró el acuerdo para avanzar en el régimen de racionalización estableciendo precios mixtos, es decir, un precio fijo en relación a su peso, más un suplemento en relación al rendimiento. En concreto, la propuesta gubernamental fue elevar levemente el precio de la caña e incorporar un estímulo para incentivar el rendimiento de 0,05 centavos por kg de azúcar contenido en la caña entregada y el reconocimiento del flete hasta 2,40 pesos a cargo del Estado (“Será de \$58...”, 1950). El decreto estipulaba que “hasta tanto se dé término a los estudios para implementar en forma integral y racional la comercialización de la materia prima en relación a su contenido en azúcar, es conveniente iniciar de inmediato su aplicación paulatina mediante un régimen mixto” (“Decreto 11.223/50”, 1950).

Los industriales de Salta y Jujuy representados por el CARNA buscaron llevar al máximo la nueva política y solicitaron a la DA, a través de un memorial, la eliminación del sistema mixto y su total ajuste según los rendimientos. Al mismo tiempo, proponían el traslado de algunas fábricas y cañaverales de la provincia de Tucumán que, por su ubicación en zonas marginales, con heladas o problemas de riego, producían caña con un rinde de menor al 7,5% —es decir, inferior a 75 kg de azúcar extraído por tonelada de caña (CARNA, 1951).

Los industriales de Tucumán, organizados en el CART, contestaron con otro memorial ante la DA donde argumentaron que las particularidades estructurales de la producción tucumana, su descentralización productiva, la división entre ingenios y cañeros y una mano de obra permanente y consolidada en sus derechos, implicaba mayores costos: mayores salarios, pago de la materia prima y transportes. Por lo tanto, el rendimiento no podía ser el criterio excluyente para el establecimiento de los precios (CART, 1951). Así, se agudizaba la disputa intrasectorial entre los industriales azucareros del CARNA y del CART en relación a la racionalización de la agroindustria azucarera.

Para la zafra de 1951, el gobierno transigió con el CART y prorrogó los precios mixtos, con leves modificaciones en cuanto a costos. Pero en alguna medida procuró incorporar algunos de los criterios del CARNA con la aplicación de un plan de racionalización de transporte y molienda en Tucumán, con lo cual se apuntaba a lograr una mayor eficiencia impulsando zafras más cortas y una mejor distribución de la molienda, para aprovechar mejor la pureza sacarina de la materia prima, la cual tiende a degradarse en función del

tiempo entre la cosecha y su molienda. La DA era la encargada de establecer la fecha de inicio y finalización de cada zafra y la cuota de molienda de cada ingenio. El plan dividía a la provincia en siete zonas cañeras, en las que sus ingenios centralizaban la cantidad de toneladas que podían moler en relación a su capacidad, asignándoles determinadas cuotas de molienda de caña del propio ingenio y de la comprada a los cañeros (“Resolución 362/51”, 1951).

Algunos cañeros chicos presentaron objeciones, entre otras cosas, la asignación de ingenios para su caña y el impedimento de la libre contratación de caña con doce ingenios de la provincia (“Cañeros de Simoca...”, 1951). Sin embargo, la DA inició la zafra sin tomar en cuenta estos reclamos. Paralelamente, las peticiones de la UCIT ante la DA resultaron más fructíferas, como el reconocimiento de un mayor precio por mejor rendimiento en los ingenios de cada zona y concesión a los cañeros accionistas de ingenios de la entrega de caña sin límites de zonas, entre otros pedid.

En relación al sector obrero, la intervención de la CGT en la FOTIA había logrado estabilizar los salarios y los costos azucareros que éstos traían aparejados. De allí en adelante, los aumentos salariales fueron implementados por decisión del gobierno y no por la presión sindical, lo cual indica la clara orientación oficial para, por un lado, morigerar la puja distributiva y su impacto inflacionario y, por otro lado, lograr un mayor control de la protesta obrera en el marco del giro productivista. Estos cambios se observan claramente en el discurso de Perón hacia los obreros del azúcar. En junio de 1951, en una reunión auspiciada por la CGT en la Casa de Gobierno, a la que asistieron 120 delegados de trabajadores azucareros y que tuvo amplia difusión, Perón recalcó los límites de la política económica en el sector azucarero con su característico tono:

El gobierno no puede dar nada. El que da es el pueblo mismo. Lo único que puede hacer el gobierno es arreglar la repartición de lo que produce el pueblo, para no sacarle un noventa por ciento y dejar un *puchito* para repartir. Les aseguro que esa partición va a ser proporcional a la producción y que se va a repartir proporcionalmente entre los que han producido. (1997, p. 407)

La resolución con el aumento salarial quedó aprobada al mes siguiente (“Resolución 51.883/51”, 1951). De esta manera, se buscaba reconstituir las relaciones quebradas a raíz de la represión de la huelga de 1949 y la intervención de la CGT en la FOTIA. Al año siguiente, el Ministerio de Trabajo y Previsión (MinTyP) dictó un nuevo aumento salarial de otro 40 %, retroactivo al 1° de marzo de 1952 (“Resolución 460/52”, 1952). Este aumento surgía del pedido de reactualización realizado por los obreros azucareros, representados por la intervención de la CGT en la FOTIA ante la recientemente creada Comisión Nacional de Precios y Salarios (“Los salarios de azúcar...”, 11/9/1952).

Frente a estos movimientos salariales, los cañeros nucleados en la UCIT solicitaron la revisión de los precios de la materia prima. En esta instancia, la DA se mostró menos flexible, ya que luego de varias discusiones con la entidad cañera, fijó un leve aumento de los precios de la caña, del azúcar y de los suplementos. La UCIT manifestó especial desacuerdo con los precios establecidos para la zafra de 1952, que serían afectados por los bajos rendimientos producto de las heladas que había sufrido la provincia. No obstante, la DA se negó a modificarlos y sólo concedió préstamos de fomento para que cañeros e industriales pudieran afrontar tanto los perjuicios económicos causados por las heladas como los

aumentos salariales (“Decreto 8.192/52”, 1952). Meses después, frente a los magros rendimientos de la zafra 1952 previstos por la UCIT, la DA aumentó de nuevo los suplementos por rendimiento.

El Segundo Plan Quinquenal y el intento de un plan de racionalización más riguroso

El SPQ estableció la racionalización de la agroindustria azucarera, la ampliación del área cultivada, mejoras en las prácticas agrotécnicas y fijación de precios según los rendimientos en azúcar, con el objetivo de aumentar la producción un 26% sobre el promedio del quinquenio anterior (“La Industria del Azúcar...”, 1952). También señalaba la necesidad de reequipar las industrias existentes y el fomento de la instalación de nuevos ingenios bajo condiciones de eficiencia tecnológica. En una reunión realizada en la Casa de Gobierno con Perón, los representantes de asociaciones cañeras de Tucumán, Santa Fe, Salta y Jujuy, se comprometían a cumplir con los objetivos fijados para la agroindustria (“Perón recibió la adhesión...”, 1952).

Para la aplicación concreta del SPQ se creaba la Comisión de Estudio de Ordenamiento Azucarero, dependiente del MinIyC, conformada por representantes de diversos organismos gubernamentales y de los sectores productivos implicados en la agroindustria, que debía de redactar una ley azucarera que contemplara los objetivos previstos.⁸ A partir de este momento se produjo una profundización de los cambios en el régimen azucarero y una menor predisposición a modificar el criterio productivista en la política de precios.

En una conferencia ante industriales del azúcar, el director de la DA expuso el programa de acción. En cuanto al aumento del volumen, confirmaba el criterio impulsado por el CARNA de alentar nuevas plantaciones sólo en zonas más productivas, no afectadas por accidentes climáticos: “En primer lugar en Salta y Jujuy y en segundo lugar en el litoral norte del país: Chaco Santafesino y provincia de Presidente Perón” (Alazraqui, 1953). En cuanto al rendimiento, se estableció que cada surco debía rendir no menos de 750 kg de caña o su equivalente en 35.500 kg por hectárea y no tener un rendimiento sacarino inferior al 7 % por tonelada de caña en las plantaciones con una extensión desde los 1.000 a 1.500 surcos. En el caso de los cañeros chicos, que no excedieran los 600 kg de caña por surco, debían implementar el cooperativismo, que permitiría la mecanización para aumentar los rendimientos. De esta manera, se establecía la meta de que el precio de la materia prima quedara fijado en forma progresiva únicamente sobre la base de su contenido sacarino.

En cuanto a la producción industrial, el programa apuntaba al mejoramiento de la eficiencia fabril, el régimen económico financiero y la comercialización. Dado que a partir de 1952 la escasez de divisas se profundizó, la eficiencia fabril debía mejorarse con las instalaciones existentes, ajustando los controles sobre la recepción, entrega y condiciones de manipulación de la caña. Sobre el régimen económico-financiero se señalaba que la industria azucarera debía tender hacia su autonomía, para lo cual también debían eliminarse los

⁸ La comisión estaría presidida por un representante del MinIyC “e integrada por delegados de los siguientes organismos: Ministerios de Industria y Comercio, de Agricultura y Ganadería, de Finanzas, de Asuntos Económicos y de Transportes de la Nación, Confederación General del Trabajo, Cañeros del Norte, de Tucumán y del Litoral; Industriales azucareros del norte, de Tucumán y del Litoral; y Comerciantes mayoristas y minoristas” (“Resolución 470/53”, 1953).

anticipos que el Estado proveía al inicio de cada zafra. Las fábricas debían autofinanciarse sobre la base de una reducción de costos que fuera compatible con la eficiencia fabril y la calidad de sus productos.

Hacia una “definitiva” política de precios sobre la base de rendimientos

Si bien los actores, reunidos en las diversas oportunidades en las que se presentó la nueva orientación de la política azucarera delineada por el SPQ, aplaudieron los anuncios, su puesta en práctica produjo un nuevo ciclo de demandas y conflictos. Previo al comienzo de la zafra 1953, la UCIT inició nuevos reclamos ante la DA: la fijación del precio provisorio de la caña, dar prioridad de transporte a cañeros de hasta 300 surcos y a todos los de las zonas de heladas para que no se arruinara su materia prima, y el control a los ingenios que no concedían contratos de caña con cañeros porque efectuaban convenios privados entre las fábricas. Receptiva a estos reclamos, la DA intervino en la suscripción de un acuerdo entre la UCIT y el CART, que contemplaba varias de las modificaciones reclamadas. No obstante, en el inicio de la zafra, las reiteradas acusaciones cruzadas entre cañeros e industriales tucumanos tomaron un nuevo cariz, básicamente: a quién correspondía la responsabilidad por los bajos rendimientos en cada zafra, si a los ingenios por el manipuleo de la caña o a los cañeros por las malas condiciones de entrega. Las tensiones entre estos dos sectores fueron en aumento a medida que la política de racionalización se aplicó de manera más estricta.

A partir de la zafra de 1953 la DA buscó implementar el plan de racionalización según los lineamientos del SPQ. Aunque la nueva regulación aumentaba los rendimientos sacarinos a un 7% de azúcar por tonelada de caña para las tres zonas del país, la exigencia era notablemente menor para la caña de Tucumán y del Litoral (“Resolución 1.847/53”, 1953). No obstante, la UCIT manifestó que los precios fijados para la caña no compensarían sus costos. La entidad sostenía que ese precio no retribuía a los cañeros de Tucumán, pero sí a los industriales de Salta y Jujuy que poseían sus propios cañaverales. Frente a estos reclamos, la DA cedió ante la UCIT para que los ingenios saldaran deudas con los cañeros, extendiendo créditos a las fábricas a tal efecto, pero fue inflexible ante los reclamos de cañeros e industriales tucumanos sobre la modificación de los precios en términos de su rendimiento.

En mayo de 1954 se iniciaron reuniones en el MinIyC entre la CGT, el CART y la UCIT, para tratar un nuevo petitorio obrero, lo cual derivó en un nuevo convenio colectivo de trabajo. Además de reconocer mejoras en las condiciones de trabajo, el convenio estableció un aumento del 20 % de salarios en forma retroactiva al 1º de mayo y el incremento del salario familiar por hijo y un subsidio por nacimiento. El acuerdo señalaba que, para afrontar el aumento de costos producto del nuevo régimen azucarero, el Poder Ejecutivo diseñaría diversas medidas. Por lo tanto, determinaba que hasta tanto se arbitraran las mismas, no podrían hacerse efectivos los nuevos salarios y obligaciones, que también tenían que contemplar los medios para afrontar los pagos con retroactividad (“Convenio Colectivo de Trabajo...”, 1954).

Dejando en segundo plano sus disputas intrasectoriales, la UCIT y el CART comenzaron un acercamiento corporativo y presentaron un petitorio conjunto ante el MinIyC que solicitaba un aumento del precio del azúcar para poder incrementar el precio de la caña y su industrialización y así afrontar el nuevo nivel de los costos laborales (UCIT, 1954). La inter-

vención de la CGT en la FOTIA se manifestó en contra con el argumento de que se perjudicaría a los consumidores (“Discuten sobre el...”, 1954). Finalmente, los precios de la caña y del azúcar aumentaron, aunque en forma moderada, en un promedio del 12 %, por lo cual continuó de forma “transitoria” la política de las compensaciones.

En el mes octubre de 1954 el MinIYC dictó la resolución 127 sobre el régimen para la zafra de ese año. Con ello se procuraba operar el giro definitivo hacia una política de racionalización y de precios sobre la base de los rendimientos. La resolución explicitaba: “Que conforme a los objetivos [...] del Segundo Plan Quinquenal, que se refieren al incremento y mejoramiento de la producción agrícola e industrial, corresponde iniciar un plan de acción tendiente a racionalizar en todos sus aspectos la actividad azucarera” (“Resolución 127/54”, 1954).

Para la caña de Tucumán se respetaba el plan de racionalización del transporte y se fijaba su precio sobre la base del azúcar contenido en la misma, pero exigía un rendimiento único para todo el país del 8% de azúcar por tonelada de caña, al que le correspondería un precio básico por kg de azúcar, que sería ajustado de acuerdo a los rendimientos superiores o inferiores al básico establecido. Significativamente, la resolución marcaba un sendero de aumento en los rendimientos, para lo cual establecía un régimen de precios decrecientes progresivos para la materia prima y su industrialización, que implicaba nada menos que una disminución del 75% en el precio básico de la caña a lograrse entre 1955 y 1960.⁹ De esta manera, el plan fijaba el fin de los subsidios de precios y su establecimiento sobre un criterio exclusivamente económico para el año 1960. Asimismo, la caña molida no podía tener un grado de pureza sacarina inferior a los 75 grados y, si se moliera caña de pureza inferior, su liquidación debía efectuarse tomando en cuenta el régimen de rendimiento individual. Por el lado industrial, los precios básicos de la elaboración de la caña se fijaban sobre la base del rendimiento básico único del 8%. El Fondo Regulador Azucarero, que continuaba formado con los aportes de ingenios y comercializadores, ahora también administraba los descuentos o créditos resultantes de las diferencias de los rendimientos del azúcar y de la caña. Por último, se establecía un plan de zonificación de las explotaciones cañeras e industriales que, mediante el control de rendimientos mínimos, buscaba encauzar la actividad azucarera hacia regiones y zonas del país económicamente más aptas (“Resolución 127/54”, 1954).

La Resolución 127/54 implicó un intento de terminar con la política de “dos pasos adelante, uno atrás” y marcó claramente una nueva etapa en la que la intervención estatal se aplicaría con un menor margen para admitir modificaciones en función de las demandas de los actores. Este definitivo giro productivista fue interpretado por todo el conjunto de los actores azucareros tucumanos como una seria amenaza al sector y, por lo tanto, para toda la economía de Tucumán. A tal punto fue así, que una de las primeras reacciones fue al más alto nivel político: el gobernador de Tucumán Luis Cruz presentó un memorial ante el secretario de Asuntos Económicos de la Nación, Alfredo Gómez Morales, que planteaba que la resolución atentaba contra la industria azucarera de la provincia. La crítica se centraba en tres puntos. La tipificación unitaria del precio, “que perjudica a los ingenios que elaboran

⁹ La resolución fijaba para 1954 en \$1,47001 por kg de azúcar extraído y establecía los siguientes porcentajes decrecientes: un 70% en 1955, un 62,50% en 1956, un 52,50% en 1957, un 37,50% en 1958, un 18,75% en 1959 y el total en 1960.

un azúcar menos refinado y que deberán competir en esa desigual condición frente a otros productos de mejor calidad” (“Cruz presentó un memorial...”, 1954). Por otro lado, el rendimiento del 8 % resultaba imposible de alcanzar, ya que en Tucumán nunca se había logrado esa proporción los últimos cinco años. Por último, argumentó que la exigencia de pureza del 75 % era muy difícil de lograr ya que tampoco se había alcanzado antes.

El CART, elevó un amplio documento a las autoridades nacionales donde planteaba que el nuevo régimen proyectaba la destrucción de la industria azucarera de Tucumán y, en consecuencia, de la economía de la provincia en su conjunto. El centro de la crítica era que la resolución contenía una comparación implícita con los niveles de rendimiento que existían en Salta y Jujuy, que marcaban el parámetro de productividad que se pretendía aplicar a todo el país, sin tener en cuenta las particularidades provinciales. Puntualmente, negaba que el bajo rendimiento fuera producto de la deficiencia tecnológica, sino de la recepción de caña de productores lejanos a las fábricas, lo que producía la pérdida de rendimiento de la materia prima, algo que no sucedía en Salta y Jujuy. Por último, destacaba que si desaparecía Tucumán como productora de azúcar, el resto de las zonas azucareras del país tampoco podrían abastecer el consumo nacional de ese producto (CART, 1955). Por su parte, el CARNA emitió un memorial que apoyaba enfáticamente la resolución (CARNA, 1954).

La UCIT buscó demostrar, a partir de diversos cálculos, que el régimen decreciente de precios arruinaría la economía tucumana. El planteo era que la única posibilidad de reducir los precios de la materia prima dependía de una reducción de los costos, lo cual sería factible sólo si se aplicaba previamente un régimen de racionalización del cultivo, la cosecha y el transporte y un régimen de industrialización más eficiente. Si bien este era precisamente el plan que estaba procurando aplicar el gobierno desde 1949, la UCIT planteaba que dicho plan sólo podría efectuarse en un plazo más largo y con la imprescindible ayuda técnica del Estado. Sin decirlo explícitamente, la crítica de la UCIT apuntaba a la suba de costos, entre los cuales destacaba el laboral, como principal problema. Paradójicamente, el reclamo contra la Resolución 127 se nutría del propio discurso peronista: que era necesario que el Estado protegiera la industria tucumana para asegurar el empleo y la distribución de la renta azucarera y que la intervención estatal peronista había posibilitado la difusión de millares de productores e impedido el desarrollo del retardatario latifundio que predominaba en el resto del país (“Realidad de la industria...”, 1954).

Sectores de cañeros chicos elevaron un petitorio al gobernador Cruz en el que planteaba la cuestión en estos términos: no debía castigarse a los pequeños productores, pues era un factor que otorgaba el carácter social a la industria desde hacía décadas, y que las normativas vigentes hasta 1952 debían mantenerse pues habían limitado la explotación de las fábricas sobre los productores. Y concluía con un planteo que interpelaba al gobierno en sus propios términos: “la cuestión (...) radica en establecer qué es lo económico para el Estado: si la concentración de las riquezas de la producción en pocas manos, o la distribución de esas riquezas en la mayor cantidad posibles de familias” (“Reclaman la revisión...”, 1954). Lo incómodo para el gobierno era que la argumentación se hacía con los mismos elementos discursivos que había instalado el peronismo.

La aplicación de la Resolución 127 llevaba ineluctablemente a minimizar la posibilidad de cambiar el régimen sobre otro criterio que no fuese el rendimiento sacarino de la caña. Por lo tanto, implicaba encorsetar la cooperación económica, es decir, los actores

tendrían menor espacio en la definición de la intervención estatal. El diario gremial de la UCIT acusaba el cambio en la política:

Estamos seguros de que si en todas las ocasiones hubiésemos sido consultados, si nuestra opinión hubiese sido tenido en cuenta, Tucumán y el país habrían ahorrado muchos problemas. Pero como nuestra opinión no ha sido consultada, como no se ha asignado ningún valor a nuestras argumentaciones, todos los sectores de la población tucumana se hallan convulsionados y viviendo momentos de honda incertidumbre. (“Siempre debe ser consultada, 1954, p. 4)

Sin embargo, el *crescendo* del conflicto con la Iglesia y el resquebrajamiento del apoyo militar en el plano nacional obligó al gobierno a no enajenar el apoyo de un sector y una región que había sido políticamente “leal”. Llegada la zafra de 1955 se estableció un régimen que posponía una resolución definitiva de los problemas. La nueva normativa enunciaba: “Que la consideración final de los petitorios de los distintos sectores azucareros con respecto a la resolución 127/54, ha quedado diferida (...), Que no obstante es preciso dictar las medidas de orden rector y enunciativo que aseguren la iniciación y desarrollo normales de la zafra 1955” (“Resolución 502/55”, 1955). Con la evidente intención de bajar la tensión, la DA estableció que los precios de la caña y de su elaboración para la nueva zafra se fijarían actualizando los costos del régimen de la zafra de 1954. La normativa suspendía provisoriamente para Tucumán el procedimiento de rendimiento individual establecido y se volvía a la exigencia del 71% de riqueza sacarina en vez del 75% (“Resolución 502/55, 1955). Otra resolución modificaba el rendimiento del 8% al 7,98% y una nueva resolución refrendaba la prohibición y penalización de realizar plantaciones en zonas caracterizadas como heladoras precisamente ubicadas en la provincia de Tucumán (“Resolución 495/55”, 1955 y “Resolución 421/55”, 1955).

Pero estas modificaciones tampoco resultaron satisfactorias. La UCIT planteaba que la exigua modificación del rendimiento del 8% al 7,98% perjudicaba a Tucumán y beneficiaba a otras zonas productoras. En cambio, acordó con el anticipo de 106 pesos por tonelada de caña, el restablecimiento del 71% obligatorio de pureza sacarina de la caña y la supresión de la obligatoriedad del régimen de análisis individual. Por otra parte, convino con el reconocimiento de un adicional a los industriales por el transporte de caña de mayor distancia que 35 kilómetros, que beneficiaría al cañero por facilitar la contratación de caña más lejana a las fábricas azucareras (“Fue prolongada la...”, 1955). No obstante, la UCIT continuó con sus reclamos de modificación de la Resolución 127. La normativa continuó sin reformas hasta la caída del gobierno peronista y fue prorrogada en diciembre de 1955 por la autodenominada “Revolución Libertadora”.

Conclusiones

Desde el año 1946 el gobierno peronista estableció la política azucarera en el plano nacional con el objetivo de resolver sus problemas productivos y concretar el proyecto de “colaboración social” bajo la égida de un Estado interventor. Esta centralización en la definición de la regulación sectorial contó en la práctica con la participación de todo el conjunto de actores, ampliando la mesa de la cooperación, en la que cada participante exponía sus demandas y en la que el Estado terminaba garantizando el cumplimiento de las normas acor-

dadas y facilitando su aceptación a través del esquema de compensaciones, la cual se convirtió en el núcleo de la política de ingresos en el sector.

Sin embargo, lejos de lograr la “armonía social”, la intervención del Estado exacerbó las expectativas, particularmente en el sector laboral tucumano, y el esquema planteado de negociaciones corporativas se complejizó. A la par del conflicto sindical y la movilización de agricultores por el aumento del precio de la caña, se produjeron reacomodamientos en la expresión corporativa de los actores, con la creación de la UCIT y la consolidación de la FOTIA. El gobierno manejó el conflicto entre los sectores productivos de Tucumán en su puja por la distribución de la renta azucarera por medio de la combinación de la política de compensaciones, leves aumentos en el precio del azúcar y, llegado el caso, disciplinó el sector laboral a través del control sobre la FOTIA.

En estos primeros años, la escasa institucionalización de la cooperación económica fue reemplazada por una comunicación fluida, práctica y efectiva que permitió un contacto permanente entre el gobierno y los actores para encontrar soluciones satisfactorias entre las partes, aunque muchas veces luego de fuertes conflictos. El *locus* institucional en el cual se daban las negociaciones entre los actores era el máximo órgano de ejecución de la política económica nacional: el CEN-BCRA, desde donde se manejó la política de compensaciones. Con el fin de la bonanza de posguerra y los nubarrones en el horizonte externo desde fines de 1948, el gobierno peronista, sobre la base de fuertes restricciones macroeconómicas, debió readecuar la política azucarera y buscó sentarla sobre nuevas bases: una racionalización industrial y una política de precios sobre criterios de rendimiento y productividad.

Este cambio implicaba un reordenamiento de los actores y de la política de compensaciones que abrió un nuevo ciclo de conflictos. Frente a ello, se aplicó una estrategia sociopolítica por la cual se administraría la velocidad y profundidad de los cambios, algo que demarcaba un espacio para una política de cooperación económica más efectiva, tal como se había operado en el plano nacional luego de la creación de la CGE. El giro de la política azucarera tuvo las siguientes características. Primero, la estrategia estuvo definida por su gradualismo: los precios mixtos implicaban la continuidad de la política de las compensaciones pero de manera transitoria. Segundo, el proceso de formulación de la política y la planificación del sector se definían desde el Estado, en base a un diagnóstico “técnico” pero con el aporte de información que se generaba a partir de la cooperación económica. Por último, el proceso de implementación de la política gradualista admitía la participación de los actores, pero siempre con un claro sendero progresivo sobre criterios productivistas.

En todas las iniciativas que habilitaban la participación de los actores, los funcionarios estatales eran mayoría y definían las medidas, mientras que los representantes corporativos estaban integrados sin criterio alguno, con lo cual se confirma la idea de una representación más bien simbólica. En definitiva, los espacios de la cooperación económica quedaron desdibujados y, a diferencia del plano nacional, no tuvieron mayor efectividad luego de 1949. En consecuencia, la estrategia sociopolítica que enmarcó el giro productivista se implementó bajo una cooperación económica que fue institucionalmente débil y oscilante pero que de todas maneras canalizó la participación de los actores. Por un lado, se mantuvo un sistema de comunicación permanente que permitió al gobierno “medir el pulso” de las medidas tomadas, habilitando modificaciones parciales mediante compensaciones transitorias que buscaron allanar el claro rumbo productivista. Y, por otro lado, la comunicación y

la participación de los actores se dio de forma directa e inorgánica: delegaciones que se entrevistaban con los distintos funcionarios que entendían sobre la política azucarera, memoriales y notas a las diferentes reparticiones públicas y, en última instancia, se dio el contacto al más alto nivel político, el presidente Perón.

La Resolución 127/1954 que implicaba la eliminación de las compensaciones y la aplicación de una política de precios sobre la exclusiva base de los rendimientos, produjo un quiebre en la relación del gobierno con los actores socioeconómicos tucumanos. El gobierno debió enfrentar críticas con “argumentos peronistas” y aplicó una política sobre la base de los criterios que sostenían los sectores más concentrados, los industriales azucareros de Salta y Jujuy. En la medida que se avanzó sobre este sendero la cooperación económica quedó limitada, al igual que la participación y la capacidad de llegada por parte de los actores. El gobierno entendió que la aplicación de una política enteramente productivista exigiría mayor disciplina y menos participación. Pero los niveles de rendimiento exigidos eran incompatibles con la estructura social y económica de Tucumán, lo cual significaba la destrucción de la principal actividad económica de la provincia. Finalmente, en el contexto de crisis política de 1955, al igual que con la problemática de la productividad en el plano nacional, el gobierno evitó el quiebre con el siempre “leal” sector azucarero tucumano y dio marcha atrás con el giro productivista, continuando con las compensaciones sin solución de continuidad.

En conclusión, el presente caso de estudio muestra que la intervención económica estatal peronista contó con un alto grado de autonomía respecto de los actores. Si bien ello ha dado lugar a caracterizaciones de “aislamiento burocrático”, en realidad la política peronista azucarera contó con numerosas instancias de participación indirecta de los actores y de canales de comunicación permanentes que permitieron al gobierno incorporar las demandas y elaborar una estrategia política para impulsar la reforma económica.

Referencias

- Alazraqui, J. M. (1953). Conferencia para la difusión del II Plan Quinquenal pronunciada ante el Consejo Directivo de la Industria Azucarera por el director de Azúcar, Ingeniero Agrónomo. *La Industria Azucarera*, LXIV(715), 118-125.
- Banco Central de la República Argentina. (1949). *Informe de la Comisión Interministerial de Estudios Azucareros*, BCRA.
- Belini, C. (2014). *Convenciendo al capital. Peronismo, burocracia, empresarios y política industrial, 1943-1955*. Imago Mundi.
- Berrotarán, P. (2003). *Del plan a la planificación. El Estado durante la época peronista*. Imago Mundi.
- Bitrán, R. (1994). *El Congreso de la Productividad*. El Bloque.
- Bravo, M. C. y Gutiérrez, F. (2014). La política azucarera argentina: de la concertación sectorial al tutelaje estatal (1928-1949). *H-industri@. Revista de historia de la industria, los servicios y las empresas en América Latina*, 14(8), 153-185.
- Brennan, J.y Rougier, M. (2009). *The Politics of National Capitalism. Peronism and the Argentine bourgeoisie, 1946-1976*. Pennsylvania State University Press.

- Bustelo, J. (2012). El nuevo asociacionismo de los cañeros tucumanos en los orígenes del peronismo: la formación de la Unión de Cañeros Independientes de Tucumán. *Mundo agrario. Revista de estudios sociales*, 13(25), <https://www.mundoagrario.unlp.edu.ar/article/view/MAv13n25a01/pdf>
- Bustelo, J. (2013). Conflictos obreros en la agroindustria azucarera tucumana en los orígenes del peronismo: la relación entre las bases sindicales y la FOTIA. *Estudios del Trabajo*, 46, 63-87.
- Bustelo, J. (2015). Las políticas azucareras durante el primer peronismo (1943-1955): cambios, continuidades y respuestas sectoriales. *Travesía. Revista de Historia Económica y Social*, 17, (2). <http://www.travesia-unt.org.ar/pdf/volumen172/01-Bustelo.pdf>
- Cañeros de Simoca piden la venta libre de la caña. (1951, abril 2). *La Gaceta*, p. 4.
- Centro Azucarero Regional del Norte Argentino. (1951). Copia del estudio presentado ante el Ministro de Industria y Comercio. En Centro Azucarero Regional de Tucumán (Ed.). *La provincia de Tucumán en la economía azucarera* (pp. 35-77). CART.
- Centro Azucarero Regional del Norte Argentino. (1954). *La Resolución N°127/1954 del Ministerio de Comercio de la Nación. Régimen de la Industria Azucarera*. CARNA.
- Centro Azucarero Regional de Tucumán. (1951). Memorial presentado ante el Ministro de Industria y Comercio de la Nación José Constantino Barro. En Centro Azucarero Regional de Tucumán. (Ed.). *La provincia de Tucumán en la economía azucarera* (79-107). CART.
- Centro Azucarero Regional de Tucumán. (1955). Memorial presentado al señor Ministro de Comercio de la Nación, Doctor Antonia J. Cafiero. En Centro Azucarero Regional de Tucumán. (Ed.). *La provincia de Tucumán en la economía azucarera* (1-34). CART.
- Convenio Colectivo de Trabajo de la Industria Azucarera, Acta labrada en el Ministerio de Trabajo y Producción. (1954, agosto). *La Industria Azucarera LX(730)*, 340-350.
- Cruz presentó un memorial sobre la industria local. (1954, octubre 9). *La Gaceta*, p. 1.
- Decreto 8.192/52. (1952, octubre). *La Industria Azucarera, LXIII(708)*, 246.
- Decreto 11.223/50. (1950, junio). *La Industria Azucarera, LVI(680)*, 372-379.
- Decreto 14.789/49. (1950, junio). *La Industria Azucarera, LV(669)*, 27-31.
- Decreto 14.834/52. (1952, diciembre). *La Industria Azucarera, LXIII(713)*, 70.
- Decreto 24.572/49. (1949, septiembre). *La Industria Azucarera, LV(672)*, 122-124.
- Discuten sobre el precio del azúcar. (1954, septiembre 24). *La Gaceta*, p. 1.
- Doyon, L. (2006). *Perón y los trabajadores. Los orígenes del sindicalismo peronista, 1943-1955*. Siglo XXI.
- Estudiará el problema la Secretaría de Industria. (1948, junio 10). *La Gaceta*, p. 1.
- Evans, P. (1996). El Estado como problema y como solución. *Desarrollo Económico*, 35(140).
- Ferrer, A. (1963). *La economía argentina*. Fondo de Cultura Económica.
- Fue prolongada la reunión cañera. (1955, junio 1). *La Gaceta*, p. 3.
- Grossi, M. y Dos Santos, M. R. (1983). La concertación social: una perspectiva sobre instrumentos de regulación económico-social en procesos de democratización. *Crítica & Utopía*, 9. <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/critica/nro9/GROSSI.pdf>
- Gutiérrez, F. (2012). La dirigencia de la FOTIA y los sindicatos de base: tensiones y conflictos en el proceso de sindicalización azucarera. Tucumán 1944-1955. En Gutiérrez,

- F. y Rubinstein, G. (Comps.). *El primer peronismo en Tucumán. Nuevos avances y perspectivas* (153-169). EDUNT.
- Jáuregui, A. (2004). *Brasil-Argentina. Los empresarios industriales, 1920-1955*. Imago Mundi.
- La Industria del azúcar en el Nuevo Plan Quinquenal. (1952). *La Industria Azucarera*, LXIII(710), 295.
- Los salarios de azúcar actualizan. (1952, septiembre 11). *La Gaceta*, p. 5.
- Mallon, R. y Sourrouille, J. (1973). *La política económica en una sociedad conflictiva. El caso argentino*. Amorrortu.
- Perón, J. D. (1997). *Obras completas de Juan Domingo Perón*, vol. 14.2. Docencia.
- Perón, J. D. (2002). *Obras completas de Juan Domingo Perón*, vol. 18.2. Docencia.
- Perón recibió la adhesión de los cañeros del país. (1952, diciembre 23). *La Gaceta*, p. 1.
- Realidad de la industria entre Tucumán y el Norte. (1954, noviembre 19). *La Gaceta*, p. 2.
- Reclaman la revisión del ordenamiento azucarero. (1954, noviembre 18). *La Gaceta*, p. 4.
- Resolución 127/54. (1954, octubre). *La Industria Azucarera*, LX(732), 413-422.
- Resolución 362/51. (1951, abril). *La Industria Azucarera*, LVI(690), 122-123.
- Resolución 421/55. (1955, mayo). *La Industria Azucarera*, LXI(739), 234.
- Resolución 460/52. (1952, septiembre). *La Industria Azucarera*, LXIII(708), 243-244.
- Resolución 470/53. (1953, abril). *La Industria Azucarera*, LXIII(714), 79.
- Resolución 495/55. (1955, mayo). *La Industria Azucarera*, LXI(739), 217-218.
- Resolución 502/55. (1955, mayo). *La Industria Azucarera*, LXI(739), 232-233.
- Resolución 1.847/53. (1955, octubre), *La Industria Azucarera*, LIX(722), 331-334.
- Resolución 51.883/51. (1955, julio). *La Industria Azucarera*, LVII(693), 214-215.
- Resolución del Ministerio de Trabajo. (1949, octubre 25). *La Gaceta*, pp. 5-6.
- Rougier, M. (2012). *La economía del peronismo. Una perspectiva histórica*. Sudamericana.
- Rougier, M. y Sowter, L. (2018). La Comunidad Organizada y los empresarios industriales. En Raanan, R. y Panella, C. (Comps.), *En busca de la Comunidad Organizada. Organizaciones políticas, sociales, económicas y culturales del primer peronismo* (87-106). Universidad Nacional de la Matanza
- Rubinstein, Gustavo (2006). *Los sindicatos azucareros en los orígenes del peronismo tucumano*. San Miguel de Tucumán, UNT.
- Schiavi, M. (2014). *El poder sindical en la Argentina peronista, 1946-1955*. Imago Mundi.
- Schmitter, P. (1974). Still the century of corporatism?. *The Review of Politics*, 36(1), 85-131.
- Schneider, B. R. (1999). Las relaciones entre el estado y las empresas y sus consecuencias para el desarrollo: una revisión de la literatura reciente. *Desarrollo Económico*, 39(153), 45-78.
- Secretaría de Industria y Comercio. (1945). *Se da solución permanente al problema azucarero. Decreto N° 678/45*, Secretaría de Industria y Comercio.
- Será de \$58 el precio base de la tonelada de caña de azúcar. (1950, mayo 31). *La Gaceta*, p. 1.
- Siempre debe ser consultada la opinión de los hombres del trabajo. (1954, noviembre 20). *Unión*, p. 4.
- Sowter, L. (2015). El Consejo Económico y Social y la política de la cooperación económica en los primeros años de la Argentina peronista, 1946-1948. *Revista Escuela de Historia*, 14, (1).

- https://ri.conicet.gov.ar/bitstream/handle/11336/58317/CONICET_Digital_Nro.f1c32dce-1e27-454d981de4581892d7ff_A.pdf?sequence=2 & isAllowed=y
- Sowter, L. (2021). La cooperación económica y la reformulación de la política económica peronista, 1949-1955. *América Latina en la Historia Económica*, 28(3). <http://alhe.institutomora.edu.mx/index.php/ALHE/article/view/1196>
- Tendrán un aumento del 60% los trabajadores del azúcar. (1949, diciembre 3). *La Gaceta*, pp. 1-2.
- Unión Cañeros Independientes de Tucumán. (1949, abril 6). *UCIT actas 1945-1948-1949*. Biblioteca de la UCIT.
- Unión Cañeros Independientes de Tucumán. (1954, agosto 25). *UCIT actas 1952-1953-1954*. Biblioteca de la UCIT.



El Estado peronista y las políticas de concertación para el Chaco forestal (1946-1955 y 1973-1975)

The Peronist State and The Agreement Policies for the Chaco Forest (1946-1955 and 1973-1975)

Noemí Girbal-Blachaⁱ

Resumen: El Estado dirigista y planificador liderado desde 1946 por Juan Perón, basa su política económica en la redistribución del ingreso, la “justicia social, la independencia económica y la soberanía política”. Desde esa concepción doctrinaria, las economías regionales fronterizas, como el Chaco forestal y algodónero, forman parte de las políticas estatales de concertación en defensa de los bosques, los obreros y los empresarios forestales. Durante el tercer peronismo (1973-1975) los objetivos son más pragmáticos, privilegian subsidios y créditos, así como la creación de institutos y estaciones experimentales, para reconstituir la riqueza maderera argentina. Se trata de otro tipo de concertación. Este estudio histórico analiza el accionar legislativo (en base al Archivo Parlamentario del Congreso de la Nación Argentina) como uno de los instrumentos específicos de la concertación política intersectorial, para interpretar características, continuidades y cambios en el Chaco forestal durante la gestión de los gobiernos nacionales peronistas.

Palabras clave: Concertación Económica; Economía Forestal; Chaco.

Abstract: The interventionist state, led since 1946 by Juan Perón, based its economic policy on income redistribution, "social justice, economic independence and political sovereignty." From that doctrinal conception, the border regional economies such as the one of Chaco (with forestry and cotton plantations), are part of the state policies of concertation in defense of the forests, the workers and forestry business people. During the third Peronism (1973-1975) the objectives were more pragmatic, favoring subsidies and credits, as well as the creation of experimental institutes and stations, to reconstitute Argentina's timber wealth. That was another type of agreement. This historical research analyzes the legislative action (based on the Parliamentary Archive of the Congress of the Argentine Nation) as one of the specific instruments of the intersectoral political agreement, to interpret characteristics, continuities and changes in the forest Chaco during the management of the Peronist national governments.

Key words: Economic Concertation; Forestry Economics; Chaco.

Recibido: 26 de abril de 2022

Aprobado: 7 de septiembre de 2022

ⁱ Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas. Centro de Estudios de la Argentina Rural. Universidad Nacional de Quilmes. ORCID 0000-0003-4193-075X. noemigirbal@gmail.com

Planteo y definiciones conceptuales sobre el tema

La concertación es el resultado de un proceso de toma de decisiones basado en deliberaciones, ordenamientos y acuerdos que derivan generalmente en políticas públicas. Esos pactos o concordancias involucran al Estado y a otros influyentes actores sociales, identificados como “grupos de interés”, entendidos como manifestación colectiva de intereses particulares, en estrecho contacto con los representantes políticos y funcionarios, que derivan en la direccionalidad que adoptan las políticas públicas (Blacha, 2015; Olson, 1992). La concertación se relaciona con la coyuntura imperante, pretende armonizar intereses en función de una agenda o propuesta de gestión para crear espacios de diálogo y llegar a resultados operativos (Compston, 2002). Hay quienes la definen como “una opción que tienen los gobiernos para lidiar con problemas de difícil resolución” (Licha, 2003, p. 2). Forma parte de la gobernanza entendida como gestión de redes que exige de la cooperación y la coordinación, entre los poderes públicos y el entorno económico “a lo largo del eje local-global” (Canales Aliende y Sanmartín Pardo, 2014). Es, en síntesis, un componente importante para generar alternativas que hagan posible los acuerdos de convivencia a través de instrumentos concretos capaces de generar inclusión o exclusión según los términos de esos entendimientos entre lo público y lo privado. También puede considerarse una forma de participación de corporaciones y sectores empresariales en los asuntos del Estado, sin llegar a sustituir la representación política (Di Tella et al., 2006, p. 107).

En el heterogéneo “mundo rural” argentino la concertación puede registrarse a través de la acción en diversas modalidades, cuando se analizan las desigualdades regionales características de la organización del territorio, más allá del espacio físico; es decir, cuando el “Estado pueda desenvolver su actividad específica, o sea el poder público” (Jelinek, 2000, p. 385). La concertación es parte de la dualidad propia de la conformación del Estado, que se expresa como representación de la sociedad en su conjunto e instrumento de los sectores hegemónicos; porque el Estado es un aparato institucional pero también una relación social.

La territorialidad, por su parte, es un fenómeno poroso y complejo. Allí se asienta la concertación y cobra importancia la política de gobierno del territorio, su construcción social y el accionar de las políticas públicas como manifestación del poder legal y también del poder legítimo; es decir, el que se construye desde la deliberación que se despliega en el poder legislativo de una Nación. La ausencia o escasa regularidad de políticas públicas son causales de exclusión y marginalidad, en tanto se vinculan con una burocracia técnica y política -como reguladoras institucionales- imbricadas en el desempeño estatal. Estas acciones tornan necesarios los acuerdos capaces de generar “la construcción y el fortalecimiento del Estado” (Otalora Buitrago y Vivas Cortés, 2011) pero también permiten comprender sus controversias; aquéllas que reconocen realidades y capacidades regionales diversas.

Cuando en 1880 se constituye en la Argentina el Estado Nacional, lo hace como producto de una concertación entre importadores y exportadores, ganaderos de la provincia de Buenos Aires y agroindustriales del interior del país (azucareros en el noroeste argentino -NOA- y vitivinicultores en Cuyo). Son ellos quienes conforman una dirigencia y un mercado nacional, que preceden a la existencia del Estado Nación. Es esa “gestión de redes” la que permite diseñar políticas públicas (Canales Aliende y Sanmartín Pardo, 2014,

pp. 353-354) en consonancia con dicha alianza. Más de la mitad del territorio argentino y sus actores sociales (la Patagonia y el nordeste argentino –NEA–) no participan de los acuerdos conducentes a la concertación nacional en favor del modelo agroexportador, que define a la llamada Argentina Moderna liderada por una elite de liberales en lo económico y conservadores en lo político (Botana, 1977; Mc Gann, 1960).

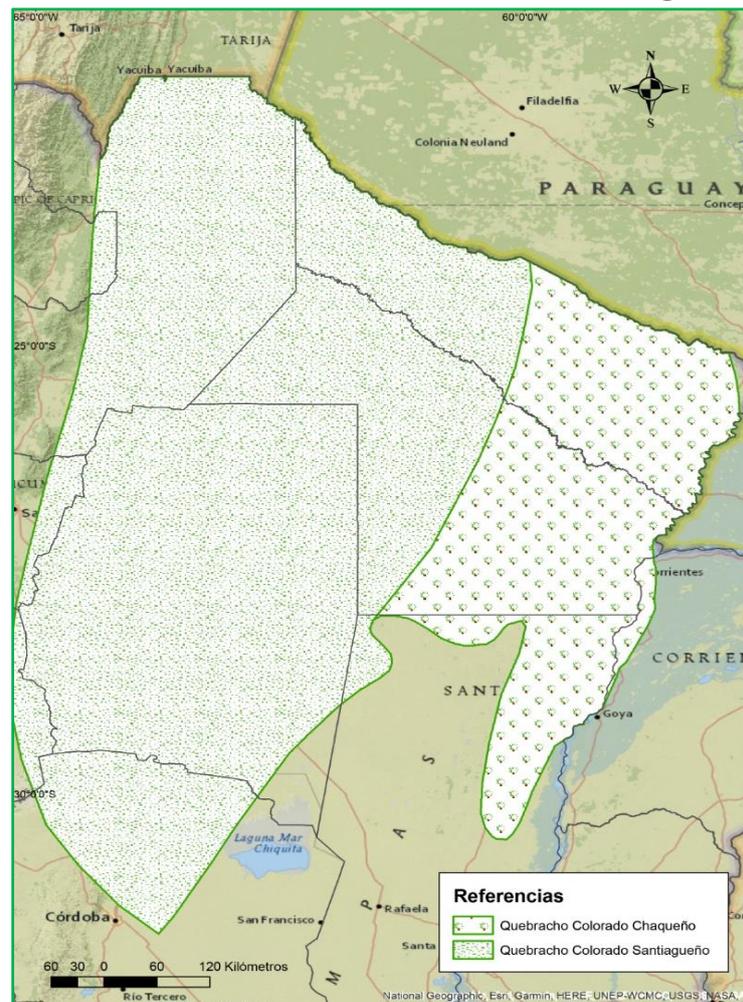
Estos conceptos, si bien pueden aplicarse a todo el proceso histórico argentino, se han utilizado escasamente y mucho menos de modo explícito, tanto en la historiografía regional argentina como en los análisis asumidos en los más de 3700 estudios e interpretaciones de las gestiones peronistas (Hovart, 1993). Precisamente, son estos dos temas los que se pretenden estudiar en este trabajo. Por un lado, la historia regional aplicada al estudio de caso del Gran Chaco Argentino, cuyo estado de la cuestión da cuenta de ser una expresión destacada de la explotación forestal, incluyendo una síntesis de la caracterización previa del territorio mencionado, y desde la perspectiva temporal analizar e interpretar la concertación tal como se la ha definido, aplicada a dicha región y la explotación de maderas duras cuando el peronismo asume la conducción del Ejecutivo Nacional.

El Gran Chaco Argentino –GCA– (integrado por Chaco, Formosa, norte de Santa Fe, Santiago del Estero, Este de Tucumán y Salta), que ha sido estudiado desde distintas perspectivas por historiadores, sociólogos, antropólogos, geógrafos y economistas (Bruniard, 1975-1978; Carlino y Carrió, 2012; Cozzo, 1967; Dargoltz, 1985; Gasparri, 2012; Girbal-Blacha, 2012; Madueño, 1942; Paolasso, et al., 2018; Slutzky, 2011; Zarrilli, 2004) es la región forestal por excelencia. Al Este, se extiende el Chaco Santafesino, que a través de las vías fluviales emprende la exportación de rollizos de quebracho colorado y tanino, respaldado por la inversión extranjera y la fábrica de tanino como centro productivo. Aquí desde 1905 se instala la poderosa Compañía inglesa-alemana “The Forestal Land, Timber, and Railways Ltd. S.A.” se convierte desde entonces en la reguladora de precios al constituirse en la gran exportadora de rollizos de quebracho taninero –el “oro rojo”– hacia el puerto de Hamburgo, con destino final a distintos puntos de Europa. Sus oficinas comerciales están radicadas en Londres. El gerenciamiento compartido deriva en situaciones de conflicto para la empresa durante la Primera Guerra Mundial –PGM– (1914-18), al estar Alemania y Gran Bretaña en distintos bandos bélicos. Hacia el oeste del CGA, se localiza el Chaco Santiagueño vinculado al mercado interno, aquí el bosque de ñandubay, algarrobo, quebracho blanco es penetrado por el ferrocarril y depende del obraje (núcleo urbano-forestal). Estos dos instrumentos sumados a la inversión de los comerciantes y terratenientes de la pampa húmeda ante la ausencia de una burguesía local establecida, hacen posible la extracción de maderas duras de esta subregión, para durmientes, postes y leña (Bruniard, 1975-1978; Dargoltz, 1985). En el Chaco Santiagueño se instalan en 1905-1906 dos importantes sociedades anónimas: “Quebrachales Chaqueños” y “Quebrachales Tintina”, dirigidas por dos poderosos comerciantes, financistas y terratenientes de la región pampeana, Luis Zuberbhüler y Ernesto Tornquist, respectivamente (Girbal-Blacha, 2011; Soto, 2006).

En síntesis, en el CGA las ganancias obtenidas de la explotación forestal se destinaron a consolidar los negocios centrales de los inversores nacionales y extranjeros, en medio de un ejercicio político inestable y dependiente del gobierno nacional, cuando en la región predominan los Territorios Nacionales o gobiernos provinciales que no reciben el respaldo decidido del gobierno central, como ocurre con Santiago del Estero. Esta postergación es

el resultado de un Estado ausente al momento de preservar la riqueza forestal, cuando no existen políticas públicas consistentes y capaces de mantenerse en el mediano o largo plazo, obligar al replantío de los bosques y a invertir, al menos parte de las ganancias obtenidas, en la región de la cual se extrae la riqueza maderera (Girbal-Blacha, 2022). Esta organización del territorio forma parte de los efectos del modelo agroexportador sobre el nordeste de la Argentina, con una economía extractiva y que poco se vincula al saber experto y la tecnología destinada a preservar el medio ambiente. La concertación así implementada beneficia a los sectores empresariales privados más poderosos y ajenos a la radicación regional.

Zonas forestales de maderas duras en el norte argentino



Fuente: Elaboración del mapa por el técnico Cristian Da Silva. IIGHI-CONICET (Resistencia-Chaco) en base a Consejo Federal de Inversiones (1973).

Una vez finalizada la PGM, la explotación forestal pierde importancia cuando se producen sustitutos del tanino para la curtiduría y la expansión ferroviaria se detiene. El Chaco, en tanto eje del GCA, emprende –desde 1920– el cultivo del algodón. Una producción de base familiar que habrá de coexistir con la explotación de ganado criollo y el latifundio que crece al amparo de la venta a bajo costo de tierras fiscales. Las dificultades financieras y la necesidad de aumentar la recaudación impositiva mantienen la continuidad de la deforestación, cuando grandes firmas como Bunge & Born, Louis Dreyfus y Adam Clay-

ton controlan el mercado y las cotizaciones (Gomez Lende, 2014, pp. 54-55), en medio de la falta de presencia y control estatal.

El crac internacional de 1929 y la ruptura del orden institucional en la Argentina promueven, desde los años de 1930, la presencia del Estado interventor que hace uso del “saber” para respaldarse en una burocracia técnica, mientras alienta la industrialización sustitutiva de importaciones y subsidia las actividades agrarias. De todos modos, la economía agropecuaria de exportación comparada con aquellas que producen para el mercado interno, es la que más siente los efectos de esta crisis estructural y orgánica (Rougier, 2021).

En 1937 en el Territorio Nacional del Chaco, de un total de 466.078 ha cultivadas, un 50% corresponde a plantación de algodón. Las explotaciones de 26 a 55 ha. representan entonces el 27,3%, seguidas de las de 16 a 25 ha (22,8%) y de las de 6 a 16 ha –20,5%– (Slutzky, 2011). Desde fines del siglo XIX y hasta 1930, el perfil económico chaqueño es forestal. Cuenta con unas 15 fábricas productoras de tanino, destacándose el dominio de “The Forestal Land, Timber and Railways Ltd.”, desde 1906 (Del Río, 2004). Según el censo de 1935, “las fábricas instaladas ocupaban 1288 obreros y 154 empleados, y utilizaban el 50% de la fuerza eléctrica disponible en el territorio. A su vez, la actividad maderera empleaba 2077 obreros en 79 aserraderos, obrajes y carpinterías, pero consumía el 5% de la electricidad” (Carlino y Carrió, 2012, p. 61).

Si los efectos de la primera posguerra, primero, y del crac de 1929, después, dan muestras de la situación planteada, es posible afirmar que el punto de inflexión en la economía en general y en la forestal en particular, lo marca en 1940 el frustrado Plan Pinedo, que presentara ante el Senado Nacional el ministro de Hacienda y socialista independiente Federico Pinedo. El propósito es anticiparse a los efectos de la segunda posguerra. Se lo considere o no el antecedente del “mercadointernismo del peronismo” (Llach, 1984, p. 515) se iniciaría hacia mediados de esa década otro ciclo histórico en la Argentina con la presencia de un Estado popular, nacionalista, dirigista y planificador (Bravo y Bustelo, 2018).

En la década de 1940, por causas internas (costos de producción, impuestos) y externas (competencia de otros países, de la mimosa –especie vegetal proveedora de tanino extendida en el continente africano– y el desarrollo de productos químicos curtientes), se reducen los establecimientos forestales productores de extracto de quebracho chaqueños. Su número cae a 11, según la publicación “El Chaco de 1940” editada por la Comisión Organizadora de la Primera Gran Exposición del Territorio Nacional del Chaco reunida en la Capital Federal desde noviembre 1940 a marzo 1941. Se trata del accionar de un Estado que durante largo tiempo demostrara poco interés en controlar a las grandes corporaciones y el uso de los recursos naturales, y que tres decenios más tarde, dejaría expuesta la descapitalización del ambiente natural de la región, que se mostraría irreversible, más allá de la política de concertación y de los subsidios que se asignaran al Instituto de Investigaciones Forestales y Agropecuarias del Chaco (Cámara de Diputados de la Nación –CDN–, caja 64, año 1973, expte. 3286-D-1973, f. 10.; caja 65, año 1974, expte. 3319-D-1973, f. 3; Zarrilli, 2004).

Este estudio histórico se propone analizar –en función de estas consideraciones previas– el accionar legislativo como uno de los instrumentos específicos de la concertación política intersectorial durante los tiempos en que el peronismo estuvo al frente del

gobierno nacional (1946-1955 y 1973-1976). Esta es su línea argumental. Si las bases doctrinarias y la redistribución del ingreso respaldada en la doctrinaria “justicia social, independencia económica y soberanía política” impulsan la legislación y toma de decisiones sobre explotación de los bosques en los tiempos del peronismo histórico (1946-1955); los acuerdos temporales, la mayor interrelación entre intereses públicos-privados y las acciones basadas en el pragmatismo (créditos, subsidios y experimentación agraria) son procedimientos que definen en materia forestal al tercer gobierno peronista (1973-1976). El objetivo del recorrido histórico propuesto es interpretar para ambas etapas temporales—especialmente a partir de fuentes primarias y bibliografía de época— los alcances de la concertación, sus características, sus tipologías, continuidades y cambios en relación con las economías regionales postergadas y hacerlo a través de un estudio de caso: el Chaco forestal.

La legislación forestal antes y durante la primera gestión peronista

Respecto de la legislación referida a la explotación boscosa, después de la sanción de la ley de tierras 4167 de 1903, en uno de cuyos artículos se hace referencia a la necesidad de proteger la riqueza forestal y yerbatera, la normativa sobre el asunto es aislada y circunstancial, a excepción del Código de 1915. Expresan un Estado ausente en materia de protección de nuestros bosques nativos y de los recursos naturales en general. Los problemas fundamentales perviven incluso cuando avanza el siglo XX. En medio de los efectos de la PGM y desde 1917 ante las presiones ejercidas por los Estados Unidos para quebrar la neutralidad argentina ante el conflicto, el Estado nacional dispone en materia forestal una serie de inspecciones minuciosas sobre los bosques nativos nordestinos. Decreta la caducidad de varios contratos por contravenir la escueta legislación vigente, pero el resultado termina por beneficiar a las grandes compañías que acaparan la explotación de estas tierras, más allá de la caducidad de los contratos cercana a un decenio, cuando las mismas “están todavía en poder de las compañías, sin que el Fisco las haya retrotraído realmente a su dominio” (CDN, caja s/n, año 1936, expte. 112-D-1936, f. 117).

Dos años más tarde, el 6 de agosto de 1919, se presenta en la Cámara de Diputados de la Nación un proyecto para realizar un estudio sobre los bosques nacionales, como complemento de otro sobre maderas argentinas elaborado por el legislador radical por la Capital Federal, Carlos F. Melo. Ambos ven frustrados sus propósitos como parte de las disputas internas al interior del radicalismo gobernante y —en general— puede afirmarse que son escasas las propuestas sobre la materia en tiempos de la gestión de la Unión Cívica Radical al frente del gobierno nacional (CDN, 1919, t. III, 390 y t. V, 29).

De manera sostenida, los acaparadores y testaferros ocupan las tierras ricas en maderas (Alberto Méndez Casariego, Luis Zuberbühler, Carlos Casado, Jorge Laure, José Femenia, Teodoro Aleman, Ernesto Aguirre, Carlos Carranza, Enrique Berduc, entre otros). Lo hacen en múltiples ocasiones violando la ley y perjudicando la recaudación fiscal, tanto como el medio ambiente, en connivencia con un Ministerio de Agricultura liderado por representantes del poder agrario pampeano (Girbal-Blacha, 1993). Después de la ruptura del orden institucional en setiembre de 1930, el presidente de la Nación, General Agustín Justo, durante julio de 1932, establece por decreto que el Ministerio de Agricultura puede “conceder permisos para extraer, libre de derechos, productos de los bosques fiscales,

cuando éstos hayan de ser aprovechados en obras de interés público o fiscal” (CDN; caja s/n, año 1936, expte. 112-D-1936, f. 135). Es difícil comprobar el destino que puede darse a la madera extraída y dos años más tarde esta decisión se conjuga paradójicamente con otra disposición que establece la protección de los parques nacionales, cuando se aprueba el Reglamento de Guarda Parques, considerados empleados de la administración pública argentina. El 8 de agosto de 1933, el Ejecutivo Nacional presenta un nuevo proyecto de ley, referido en este caso a la explotación y vigilancia de los bosques nacionales; pero tampoco logra su sanción.

Hacia mediados del decenio de 1930 la Cámara de Diputados de la Nación decide profundizar su control en la materia, aunque siempre alentando una concertación con los poderosos intereses del sector. Solicita entonces informes al Ministerio de Agricultura (MAN) —a cargo del ganadero, funcionario, miembro de la Sociedad Rural Argentina y de la Asociación Argentina de Criadores de Shorthorn, Luis Duhau— acerca de la riqueza forestal argentina nacional, provincial y en manos privadas, la “forma actual de la vigilancia y explotación de los bosques fiscales y medidas más eficientes para su protección” (CDN; caja s/n, año 1936, expte. 112-D-1936, f. 9) así como un estudio del Código Forestal vigente aprobado en 1915, que incluya la sugerencia de los cambios que estime convenientes para poder llevar a la práctica sus disposiciones. Se crea en junio de 1936, la Comisión Consultiva Nacional de Bosques (Decreto 83.731) dependiente del Ministerio de Agricultura e integrada por representantes de Parques Nacionales, la Facultad de Agronomía y Veterinaria de la Universidad de Buenos Aires, la Dirección Nacional de Vialidad la de Ferrocarriles, la Sociedad Rural Argentina, la Unión Industrial Argentina, la Sociedad Amigos del Árbol y tres plantadores de bosques designados por el Ministerio, con el objetivo de promover un régimen de protección y conservación forestal, promover investigaciones científicas sobre nuestros bosques, recabar datos estadísticos de las distintas reparticiones públicas, promover la replantación y educación en materia boscosa (MAN, 1936, pp. 431-432).

En julio de 1936 los legisladores reciben un extenso informe ministerial sobre el asunto. Allí se expone que sin un censo forestal resulta imposible responder a la principal pregunta planteada, ya que los datos más próximos datan de 1915 cuando se elaborara el Código Forestal. Entonces de un área boscosa total de 101.500.700 de hectáreas, 90.137.254 de ellas están en manos de particulares y sólo 11.363.443 de hectáreas son fiscales. Si se realiza un relevamiento topográfico preciso, y solamente así dice el informante, podría elaborarse un mapa forestal, que resulta imprescindible. Sugiere, además, cuidar, mantener y conducir “nuestra riqueza forestal, a la que hay que prestar preferente atención”, reservándose el Estado las áreas más provechosas, de las pocas que son de propiedad fiscal por entonces (CDN, caja s/n, año 1936, expte. 112-D-1936, f. 17). Subraya —al mismo tiempo— la situación en que se encuentran los viveros nacionales y regionales. Lo hace de modo detallado y llamando la atención acerca del cuidado que debiera prevalecer en favor del patrimonio boscoso (Girbal-Blacha, 2019).

Para deslindar responsabilidades, el documento señala que la vigilancia y explotación de los bosques fiscales, corresponde a la Dirección de Tierras y que los destacamentos forestales dependen de ella. La crítica más dura recae en los intrusos, que con finalidad de lucro transgreden las resoluciones vigentes sobre el régimen forestal. Para contrarrestar estos hechos se propone (conforme a un antecedente de 1934) la conformación de un “Re-

gistro de gestores indeseables” donde consten sus datos y antecedentes, para ser tenidos en cuenta cuando soliciten permisos de extracción de productos forestales. Los Distritos Forestales de las distintas jurisdicciones actuarían en consecuencia, mientras se propone que ejerzan un estricto control de las guías correspondientes (CDN, caja s/n, año 1936, expte. 112-D-1936, fs. 61-62). La principal indicación de este informe es que tanto las tierras forestales públicas como privadas estén sujetas a inspecciones periódicas para evitar la depredación, pero, de todos modos, las sociedades anónimas y grandes corporaciones sigan actuando al amparo de la concertación. Para conseguir dicho objetivo se propone crear un Cuerpo de Policía Forestal para los Territorios Nacionales, con un presupuesto de m\$ 360.480 al mes de agosto de 1935, ajustable al formalizarse la medida (CDN, caja s/n, año 1936, expte. 112-D-1936, f. 125). Las propuestas son generales. El diagnóstico es acertado, pero las políticas públicas no evalúan las condiciones para poner en vigencia –aunque sea parcialmente– estas recomendaciones. Tampoco se tiene en cuenta la necesidad de repoblar los bosques, sugerida por el informe, frente a la gran extracción de maderas que se practica en el país y, especialmente, en el norte argentino. Ignora el pedido de sanción de una ley nacional respaldada en un anteproyecto elaborado por la Sección Técnica de la División de Bosques; mientras se auspicia el incentivo a las investigaciones forestales (CDN, caja s/n, año 1936, expte. 112-D-1936, fs. 91-98). El Ministerio de Agricultura insiste en la necesidad de aplicar sanciones y hacer públicos los sumarios administrativos que refieran a la extracción clandestina de maderas, mientras elabora un “Aviso al Público”, con las sanciones que se aplicarán conforme a las infracciones que se cometan, incluidos los incendios, porque atentan contra los intereses del Estado y del bien común, señala. La legislación sólo formula un camino de buenas intenciones (MAN, 1938-1939, pp. 515-519).

El 11 de febrero de 1938 se eleva un mensaje y proyecto de ley para constituir la Dirección y Junta Asesora de Bosques como parte sustantiva del régimen forestal propuesto desde el Ejecutivo Nacional, con el respaldo del ministro del área doctor Miguel Ángel Cárcano. La propuesta es legislar sobre los bosques fiscales, provinciales, municipales y privados, para que la medida resulte efectiva. Se requiere de un censo y un mapa forestal para que la resolución política se aplique sobre bases confiables, mientras se dispone la creación de un Instituto de Investigaciones Tecnológicas de las maderas indígenas y exóticas, con el propósito de establecer un plan general de población forestal a partir de un fondo nacional de bosques que financia la iniciativa (MAN, 1937-1938, pp. 541-568).

El 23 de setiembre de 1938 el diputado radical por Córdoba Gregorio N. Martínez, haciéndose eco de la sugerencia del informe y en base al proyecto mencionado, presenta un proyecto de ley forestal “de importancia cultural, económica y climática” (CDN, caja 27, año 1938, expte. 1262-D-1938, f. 8), para propender a la protección de nuestros bosques, sobre la base de los diversos modelos que se instrumentan en los países europeos y americanos que cuidan sus recursos forestales. El autor del proyecto asocia la depredación a las sequías e inundaciones que padecen extensas zonas del país con mayor frecuencia y entiende que “es deber del Estado adoptar las medidas conducentes a la conservación y acrecentamiento de la riqueza forestal de la República” (CDN, caja 27, año 1938, expte. 1262-D-1938, f. 51). Su propuesta es crear una Dirección de Bosques dependiente del Ministerio de Agricultura de la Nación, para hacer cumplir los preceptos de la ley de preservación de la riqueza boscosa, así como promover la investigación y la educación en la materia a través del Instituto

de Investigaciones Forestales. Uno de los objetivos fundamentales de este proyecto es evitar la erosión del suelo e inducir la protección medio ambiental, levantando un censo forestal cada diez años y educar para ese fin a la población desde la escuela primaria (MAN, 1939, pp. 454-457). El Estado sería garante de esta protección. Más allá de la calidad y precisión de esta propuesta legislativa, el tiempo transcurrido archiva el proyecto, a pesar de los reclamos formulados en octubre de 1940 para accionar en favor de la protección de las áreas boscosas del país en momentos en que el Senado Nacional reglamenta las funciones de la División Forestal (CDN, caja 5, año 1942, expte. 51-PE-1942, f. 3).

Cuadro 1. Exportación de extracto de quebracho chaqueño, en toneladas (1920-1950)

Años	Toneladas
1920	101.627
1925	214.183
1930	202.633
1935	175.713
1940	126.928
1945	195.766
1950	210.137

Fuente: Consejo Federal de Inversiones (1973, p. 49).

Resulta evidente que el Estado instrumenta pocas acciones y políticas públicas exitosas para frenar el desmonte, más allá del asesoramiento que sigue prestando la Comisión Consultiva Nacional de Bosques creada en 1936, que se suma al refuerzo en la vigilancia de los bosques fiscales desde junio de 1940 (MAN, 1940, p. 457). Es hacia 1946, cuando el peronismo en el gobierno, con su política nacionalista y defensora de los recursos naturales (Sowter, 2013), retoma la iniciativa de sancionar una ley forestal conforme al proyecto de setiembre de 1938 presentado en la Cámara de Diputados de la Nación y reiterado, sin éxito, en junio de 1942 por el presidente Ramón Castillo (CDN; caja 27, año 1938, expte. 1262-D-1938, f. 50; caja 5, año 1942, expte. 51-PE-1942, fs. 4-15. caja 1, año 1946, expte. 49-OV-1946, f. 3). Los primeros avances sobre el tema en el Congreso Nacional durante julio de 1946 los alienta el Ministro de Agricultura Ingeniero Juan Carlos Picazo Elordy, hasta que el Poder Ejecutivo presenta, en enero de 1947, como parte del Primer Plan Quinquenal (1947-1951) y en relación con el artículo 44 de la Constitución Nacional, un proyecto de ley en defensa de esta actividad extractiva, que recibe especial tratamiento en la Comisión de Legislación Agraria de la Cámara de Diputados (CDN, caja 5, año 1946, expte. 147-PE-1946, f. 119; caja 54, año 1946, expte. 2352-D-1946, f. 3; MAN, 1946, pp. 237-252). La concertación se pone en marcha con un claro objetivo estatal. El mensaje que acompaña el proyecto y lleva la firma del presidente Juan Perón indica expresamente que su implementación será financiada con los gravámenes aplicados a los sectores privados del ramo, que se verían beneficiados, sostiene, con la implementación de la ley al ser promulgada (CDN, caja 5, año 1946, expte. 147-PE-1946, fs.3-4).

Son consultados para la redacción del proyecto: universidades, organizaciones sindicales, federaciones y asociaciones de productores forestales, empresarios, entidades de

turismo y de parques, que se pronuncian a favor de un Régimen Forestal (Ley 13.273), que –después de arduos y debates legislativos, que recogen otros antecedentes y promueve variados comentarios al articulado del proyecto, como las manifestaciones del Primer Congreso de Economía Argentina de abril de ese año– es aprobado y aplicado en 1948, cuando la explotación de los bosques en el norte argentino es notoria y deja sentir sus efectos negativos en el medioambiente (CDN, caja s/n, año 1948, expte. 36-P-1948, f. 5; caja 3, año 1948, expte. 224-P-1948, f. 5; caja 1, año 1949, expte. 22-PE-1949, f. 8; caja 11, año 1949, expte. 714-P-1949, f. 4, CDN., 1948, pp. 489-717).

En esta ley, y conforme a los principios de la doctrina peronista, se declaran los bosques y su riqueza maderera “de interés y utilidad públicos”, pudiendo expropiarse –previo informes técnicos– las áreas federales –y provinciales que adhieran expresamente– de los bosques protegidos y aquellas que requieran de la reforestación (artículos 1 a 3 de la Ley 13.273). El artículo 7 clasifica los bosques en: a) protectores; b) permanentes; c) experimentales; d) montes especiales; y e) de producción, como expresión certera, aunque tardía para ordenar el ámbito forestal y sus recursos. El artículo 13 dispone expresamente que “queda prohibida la devastación de bosques y tierras forestales y la utilización irracional de productos forestales”. Por su parte, el artículo siguiente establece que “los propietarios, arrendatarios, usufructuarios o poseedores de cualquier título de bosques no podrán iniciar trabajos de explotación de los mismos sin la conformidad de la autoridad forestal competente, que deberán solicitar acompañando el plan de trabajo” (Ley Orgánica 13273/1948).

En las cláusulas específicas de esta ley se dispone que los dueños de bosques considerados protectores o permanentes de propiedad privada, tienen derecho a solicitar una indemnización, que sería pagada en cuotas anuales y reajustables. Los bosques fiscales, por su parte, son inalienables, excepto por motivos sociales específicos y previa realización de estudios técnicos. Seguramente, las citadas son algunas de las razones por las cuales, el presidente del Senado Nacional solicita a la División Forestal del Ministerio de Agricultura creada como expresión de la importancia de estos recursos naturales para el Estado nacional, modelos de contrato de explotación forestal que el gobierno realiza con los particulares que operan como concesionarios. Se adjuntan al expediente respectivo varios de ellos, en los cuales se indica la superficie a explotar, los croquis pertinentes, labrándose un acta de posesión donde consten los individuos que allí se radicarán y el detalle de mejoras a realizar, las normas de explotación, las especies de madera a extraer, el valor económico de los productos, el “tratamiento de los ejemplares abatidos”, la altura del corte, la madera muerta aprovechable, el acarreo de productos, los puntos de concentración de la materia extraída, los aforos y derechos de inspección y reforestación, el aprovechamiento de los productos y la planta de industrialización instalada, así como las construcciones obligatorias para asegurar una explotación forestal controlada y ajustada a la ley. El proyecto también exige al concesionario tener al día los libros obligatorios de concesión: guías forestales, aforos liquidados y pagos efectuados; entrada de materia prima en playa por clase y cantidad; movimientos de productos y subproductos entre plantas industriales; y, por último, un libro de producción clasificada por cada planta industrial (CDN, caja 5, año 1946, expte. 147-PE-1946, fs. 613-650). En términos legales el ordenamiento forestal está asegurado, pero la supervisión y cumplimiento de la normativa sigue siendo débil.

El registro de los bosques bajo protección se puede llevar a cabo de oficio, mientras se busca generar conciencia de protección de estos recursos naturales, según la ley 13.273 de 1948. Los bosques fiscales quedan estrictamente protegidos, prohibiéndose su enajenación, según el contenido de la norma. En caso de que parte de esas explotaciones fueran imprescindibles la venta deberá hacerse por licitación pública y contar con la autorización del Ministerio de Agricultura de la Nación. La ley crea también un Fondo Forestal acumulativo -a partir de aforos e impuestos percibidos- para sostener el cuidado, protección y repoblamiento de los bosques, mientras se gestionan líneas especiales de crédito del Banco de la Nación y del Banco Hipotecario Nacional para parques municipales. El Ejecutivo Nacional, por su parte y conforme a esta ley, puede crear mercados de concentración de productos forestales, reglamentar el tráfico de los mismos, fomentar e instalar aserraderos y secaderos de maderas en distintas regiones argentinas (CDN, caja 5, año 1946, expte. 147-PE-1946, fs. 10-53).

La legislación de “ordenación de los bosques” establece un régimen de penalidades y multas para una larga lista de contravenciones forestales. La Dirección General de Bosques (con un presupuesto original de m\$N 6.000.000) es el organismo de aplicación. A su vez se crea un Consejo de Administración –como expresión de concertación– con representantes de industriales, productores, comerciantes y funcionarios vinculados al rubro, para controlar el cuidado de los bosques y sus riquezas mediante “una red forestal de viveros, plantaciones forestales experimentales, estudios sistemáticos de carácter dendrológico”, además de “un servicio de estadística forestal y una biblioteca especializada” (Fernandez, 2015). La Ley 13.273 de Defensa de la Riqueza Forestal obtiene sanción definitiva el 25 de setiembre de 1948 en el Congreso Nacional, con las firmas de Juan Hortensio Quijano y Héctor Cámpora como jefes de ambas cámaras legislativas, pero sólo puede salvaguardar la escasa riqueza que queda en los bosques argentinos. El Decreto reglamentario 12.390 de 1949 suma aportes impositivos significativos de la forestación y reforestación, no contemplados en el régimen de 1948, pero la realidad muestra el escaso cumplimiento de la norma. Estas son las medidas vigentes hasta la sanción de la ley 20.531 de 1973 que sustituye la Administración Nacional de Bosques por el Instituto Forestal Nacional, dependiente del Ministerio de Economía (Girbal-Blacha, 2019).

Algunas expresiones de la concertación en la explotación forestal entre 1946-1955

El Estado nacionalista, popular y planificador liderado por el presidente Juan Perón, que apuesta a la redistribución del ingreso, también otorga un lugar significativo en materia de políticas públicas a la protección boscosa, como queda plasmado, no sólo en la iconografía peronista y en sus estadísticas, sino en la legislación que encuentra su máxima expresión en el ya mencionado y estudiado Régimen Forestal de 1948, cuyos resultados pronto quedarían en evidencia. Tal como lo expresa el Ministerio de Agricultura de la Nación, el propósito es compatibilizar las ganancias de las empresas forestales del rubro, en su mayoría foráneas, que superan desde 1900 a 1943 la suma de m\$N 1.200 millones, con los escasos m\$N 50 millones de recaudación fiscal en aforos para el mismo período (MAN, 1948, pp. 85-89). El Censo Agropecuario Nacional publicado en 1937 indicaba para todo el país la existencia de 37.535.408 hectáreas de monte natural y cultivado, a las cuales se añadían 12.770.000

hectáreas de superficie boscosa en los Territorios Nacionales. Con la creación de la Dirección Forestal un decenio más tarde se producen informes técnicos sobre esa riqueza de nuestros bosques que se elevan al presidente del Senado para evaluar el estado de situación y brindar un diagnóstico preciso, incluyendo la situación de los trabajadores forestales y un registro de obrajeros. Se adjuntan también los contratos de licitación en formato general y con el pliego de condiciones indicando mínimos y máximos de extracción. Los casos de Formosa y el Chaco, junto con Santiago del Estero, son los que predominan entre esos modelos presentados y los que muestran la dificultad en plasmar las mejoras.

Para lograr una adecuada concertación en medio de esta coyuntura, la construcción de consensos entre ese Estado fuerte y los sectores privados dedicados a la explotación boscosa y la utilización de la madera, resultaría primordial. Las más importantes sociedades anónimas forestales radicadas en el norte argentino, en su mayoría de capital extranjero, ya no son desde los años de 1930 una competencia infranqueable para la depredación del medio ambiente. Otros productos y otras regiones fuera de la Argentina ocupan su atención; pero sí es importante el papel que siguen cumpliendo los obrajeros y quienes explotan la madera para postes, durmientes y leña, que –aunque sea parcialmente– se ven beneficiados con el crédito oficial barato (Girbal-Blacha, 2019).

En 1948, la Federación Argentina de Asociaciones de Productores de la Industria Forestal (FAAPIF) –que preside Agustín Seghesso, de Santiago del Estero– es la que recoge las iniciativas del Primer Congreso de estos productores y obrajeros reunido en 1945. Presenta –en nombre de las 12 entidades forestales y madereras declaradas ante los gobiernos de turno y el Consejo Nacional de Posguerra– un documento de diagnóstico, que incluye un balance y acciones a futuro del sector, respecto de la legislación promulgada por el gobierno nacional acerca de la industria forestal (FAAPIF, 1948). La propuesta queda a consideración del Consejo Económico Nacional con el objetivo de encontrar soluciones duraderas y efectivas, capaces de superar la precariedad en las condiciones de vida del personal y sus familias. La declaración de la Federación hace un firme descargo en referencia a las acusaciones que reciben los obrajeros respecto del “sistema irracional de explotación”, la devastación y la “desatención del obrero” (FAAPIF, 1948, p. 7). Los argumentos –que reconocen la existencia de la depredación– impulsan la creación de un Instituto Tecnológico Forestal, para mejorar la formación técnica de los productores. De todos modos, la cuestión no encontraría respuesta satisfactoria en una Argentina que no releva con precisión sus áreas boscosas.

Para las entidades federadas “la obra de gobierno debe empezar por la ley de defensa forestal”, acompañada de los cálculos censales y de un cuerpo de expertos en la materia que asesore y resuelva, por ejemplo, el destino del quebracho colorado para la producción taninera, en tanto la variedad blanca de ese árbol se utilice para durmientes y postes, prohibiéndose su uso como leña, para poder asegurar la explotación racional boscosa. Las disposiciones del Plan Quinquenal amparan esta propuesta a la hora de practicar la reforestación, gestando y poniendo en práctica “una política firme y decidida”, que involucre activamente a quienes explotan los bosques (FAAPIF, 1948, p. 20 y 27). Es a cambio de este compromiso real que el Estado se decide a brindar a los particulares créditos con tasa preferencial barata.

Como resultado de estas negociaciones, la Federación reproduce parte de una nota del 11 de junio de 1946 dirigida a la Secretaría de Industria y Comercio, para que se radi-

quen industrias en el interior del país: “Esas zonas hoy empobrecidas al máximo experimentarán una modificación favorable y, sino todas las comodidades de la Capital Federal y otros centros urbanos, la mejora será de tal importancia que los propios industriales apreciarán las ventajas de emplear capitales y podrá brindarse a los obreros una mejora efectiva” (FAAPIF, 1948, pp. 25-26). La nota subraya con visión realista, que esta sería la condición para evitar migraciones, nomadismo y la desarticulación de las familias.

El crédito de la banca, oficializada desde 1946, llega a casi todos los sectores de la industria y entre ellas, aunque en escaso porcentaje, a la de los productos forestales, dando muestras de la articulación entre lo público y lo privado. De los importes acordados por el Banco de Crédito Industrial Argentino, por ejemplo, corresponde a la industria de productos forestales un 3,1%. Un decenio después ese porcentual crece al 5%. En cuanto a la ubicación de las empresas, el índice pasa de un 2,3% a un 1,9% para el caso del Chaco, como una muestra del difícil proceso para revertir la postergación económica de la región. Para los préstamos acordados por el Banco de la Nación Argentina en relación con las distintas zonas agronómicas del país, la estadística muestra que el norte argentino recibe un 8% de su cartera en 1946 y un 11% en 1954. Sin dudas, ambos ejemplos constituyen expresiones sensibles y evidentes de un tipo específico de concertación en tiempos del gobierno liderado por Juan Perón para el sector forestal norteño de la Argentina.

Con antelación al derrocamiento del gobierno peronista, la Asociación de Productores de la Industria Forestal de Misiones (APIFM) formula un tardío diagnóstico sobre los problemas forestales del país, entre 1944 y 1953, sin olvidarse de los pioneros (APIFM, 1955). El planteo se ajusta a dos cuestiones básicas y poco novedosas: defender la riqueza forestal de las inversiones extranjeras y controlar las explotaciones para asegurar el porvenir de los bosques naturales. El documento pone la mirada en las condiciones laborales de los obreros, posiblemente los más marginados de la región NEA. También es una contribución acerca del mercado nacional de maderas, que hace posible comprender cuál es la situación de la explotación forestal en el país y en la región que representan. El ingeniero forestal Orlando D’Adamo y el presidente de la Asociación Luis Garrasino –que se criara y viviera gran parte de su vida en la región boscosa norteña– con el respaldo de la estadística disponible, presentan el estado de la cuestión en relación con el combustible vegetal, el extracto de quebracho y la madera para construcción. El “ordenamiento maderero argentino” resulta el reclamo central en este informe (APIFM, 1955, p. 7), mientras solicita otorgar a “la actividad privada la participación a que tiene derecho en la decisión y contralor de actos que van a favorecer o a afectar bienes privados” (APIFM, 1955, p. 11) especialmente cuando durante mucho tiempo la legislación estatal estuviera ausente en esta materia.

Otras propuestas de concertación regional, entre 1973-1975

La difícil herencia recibida de la “Revolución Argentina” (1966-1972) y el ejercicio del poder a distancia detentado por Juan Perón desde el exilio, otorgan un sello singular a la historia argentina de los años de 1970, que desde el retorno de Perón no tarda en verse afectada por los desencuentros políticos, la crisis internacional del petróleo, la muerte del líder peronista en julio de 1974 y una economía jaqueada por la inflación y la inestabilidad en

1975 (Rougier y Fiszbein, 2006). Son cuestiones propias del escenario de esta nueva etapa de la concertación referida, en este caso, a la economía regional en materia forestal.

Es en agosto de 1973 cuando desde el Senado Nacional se propone la modificación de la Ley 13.273 promulgada en 1948 (arts. 1, 41, 48, 62, 74, 75, 77) referida a la Defensa de la Riqueza Forestal. Se declaran “de interés público la defensa, regeneración, mejoramiento y ampliación de los bosques”, así como el desarrollo e integración de la industria forestal. Las reservas boscosas se proponen, precisamente, sostener de modo permanente dicha industria, destinándose a este fin entre un 30 y un 50 % de la recaudación impositiva de exportación. Al mismo tiempo y respaldándose en la política forestal peronista de fines de los años 40 e inicios de los 50, el Estado se compromete a tipificar las calidades de las maderas, crear mercados de concentración de los productos forestales, reglamentar el tráfico de los mismos, instalar aserraderos y secaderos de maderas, establecer centros de investigación, propiciar la inversión en este ramo económico y respaldar con apoyo técnico y crédito las explotaciones forestales, en un intento por “conciliar lo público y lo privado.”¹ Se crea a tales efectos el Instituto Forestal Nacional dependiente del Ministerio de Economía y un Consejo de Administración con representantes de la Confederación General Económica (CGE) y de la Confederación General del Trabajo (CGT). Una Comisión Nacional de Bosques de carácter honorario completa la propuesta para asesorar al Ejecutivo Nacional en esta materia. En síntesis, el propósito de este proyecto de ley ingresado en el Senado de la Nación es fortalecer el organismo de aplicación de la ley de bosques de 1948, como lo consignan Héctor Cámpora por el Poder Legislativo y José Gelbard por la CGE, en el mensaje de presentación ante el Congreso Nacional y que se verifica en la sanción definitiva de la Ley 20.531, el 30 de agosto de 1973 (CDN, caja 1, año 1973, expte. 30-S-1973, fs. 1-4).

Un mes antes de la sanción de esta ley es la Cámara de Diputados –desde el bloque santiagueño del Frente Justicialista de Liberación (FREJULI)– la que refuerza la iniciativa y solicita que se recabe del Ejecutivo Nacional la información acerca de los ingresos recaudados en materia forestal; lamentablemente, sin resultados positivos (CDN, caja 17, año 1973, expte. 910-D-1973, fs. 1-8). Más allá de los fundamentos sostenidos por el presidente Juan Perón en su “Manifiesto a los Pueblos del Mundo” de 1972, suerte similar corre la propuesta presentada por la misma bancada para asignar un subsidio de un millón de pesos al Instituto de Industrialización y Administración de Santiago del Estero con “finances de investigación y nuevas tecnologías”, el programa de aprovechamiento de los distritos forestales y la idea de llevar a la práctica “las tareas integradoras científicas-tecnológicas-sociales” en beneficio de la devastada provincia de Santiago del Estero (CDN, caja 19, año 1973, expte. 1043-D-1973, fs. 1-11). El 5 de abril de 1974, nuevamente desde la Cámara de Diputados de la Nación se propone la adjudicación de un demorado subsidio al área de Investigaciones Forestales y Agropecuarias de la provincia del Chaco a través del Instituto Nacional Forestal, pero también esta iniciativa es archivada (CDN, caja 64, año 1974, expte. 3286-D-1974, fs. 1-10; caja 65, año 1974, expte. 3319-D-1974, fs. 1-3). Las diferencias y confrontaciones al interior del Partido Justicialista que conduce el gobierno nacional, deja sentir sus efectos a la hora de proponer los principios de una concertación efectiva y duradera. El funcionamiento del Poder Legislativo Nacional lo demuestra.

¹ Julio Barbaro, comunicación personal, abril de 2022. Por entonces, Julio Bárbaro era integrante del FREJULI.

Como parte de las “Coincidencias Programáticas del Plenario de Organizaciones Sociales y Partidos Políticos” suscriptas en relación con las provincias ante la situación económica financiera del país el 7 de diciembre de 1972, el Ejecutivo Nacional avanza en un Acta de Compromiso con los productores para una política concertada de expansión agropecuaria y forestal. El Acta firmada el 7 de setiembre de 1973 adquiere las características de un Plan Económico, político y social. Propone metas, “criterios de planificación concertada”, como parte de la recomposición de la economía nacional, afirma en su mensaje al Congreso Nacional el titular del Ejecutivo argentino cuando destaca el compromiso de las entidades privadas y la acción pública para sostener dicha concertación, al menos hasta marzo de 1985, con el objeto de “asegurar la expansión de la producción y la vigencia de normas adecuadas y estables para el campo argentino”, así como una significativa mejora en la redistribución del ingreso y “una mayor eficiencia en todas las empresas rurales” (CDN, caja s/n, año 1973, expte. 25-PE-1973, fs. 1-4).

El documento busca la aprobación legislativa para reforzar su carácter en la constitucionalidad y legitimidad. Señala la necesidad de mejorar la estructura agraria y “materializar el efectivo desplazamiento de la frontera agropecuaria”, para corregir los desequilibrios regionales en la organización de nuestro territorio sobre la base de una “planificación concertada”, que permita absorber la desocupación y el subempleo en el medio rural, en tanto “objetivo prioritario de la política económica nacional” (CDN, caja s/n, año 1973, expte. 25-PE-1973, fs. 9-10 y 13), que haga posible -al mismo tiempo- la participación acordada de todos los interesados en las actividades rurales (sociedades, cooperativas, federaciones agrarias, asociaciones, cámaras empresarias) acerca de temas sensibles para el mundo rural: régimen de la tierra, política de ingresos, sistema de comercialización, política impositiva y crediticia, seguro agrícola, avance tecnológico y diversificación productiva, así como el desarrollo social y la liberación del minifundio (CDN, caja 5, año 1973, expte. 103-PE-1973, fs. 1-14).

En mayo de 1974 el interés y el eje de la concertación se desplaza para concentrarse en un proyecto legislativo que propone un régimen especial para el reconocimiento de los obreros forestales y se enlaza a otro para implementar un régimen jubilatorio especial para los trabajadores rurales en general y los forestales en particular. El primero de ellos lo presentan los diputados justicialistas por Santiago del Estero, Luis Lucena y Juan Rafael. Proponen la sanción definitiva de un proyecto tratado en esa Cámara legislativa en noviembre de 1973, que otorga prioridad al reconocimiento como trabajo en relación de dependencia a los trabajadores de las empresas forestales, que reciben escasos salarios sin poder siquiera acceder al final de sus vidas a un régimen jubilatorio, porque los aportes descontados no ingresan en las cajas correspondientes. Son las empresas quienes no derivan allí esas contribuciones ni los papeles que deben completar como empleadores. La aprobación del proyecto se considera una medida de importancia para quienes habitan el GCA, sostienen en su moción los legisladores. En setiembre de ese mismo año, el mismo diputado Lucena – como miembro informante– completa la iniciativa anterior, procurando que se disponga la jubilación anticipada para los obreros forestales (52 años de edad y 30 de servicio) porque padecen condiciones laborales “penosas, riesgosas e insalubres” que determinan “una vejez y agotamiento físico prematuros”. Se solicita la aplicación de un régimen especial, tal como por decretos de 1968 (4257) y 1972/73 (5912; 1805; 937) se otorgaran a portuarios, estiba-

dores y personal de servicios eléctricos, entre otros. Las empresas y empresarios forestales hacen valer su poder y el proyecto derivado a la Comisión de Previsión y Seguridad Social no consigue alcanzar la sanción que lo convierta en ley (CDN, caja 39, año 1974, expte. 1979-D-1974, fs. 1-6; caja 39, año 1974, expte. 1985-D-1974, fs. 1-9).

También por entonces las propuestas de acuerdo derivan en el fomento de estaciones experimentales forestales y viveros destinados a repoblar los bosques nativos depredados. Simultáneamente se fomenta y refuerza el respaldo crediticio como otra expresión – más exitosa– de la concertación en el sector forestal durante los años de 1970. En este último aspecto, varios diputados nacionales proponen a mediados de 1975 modificar el artículo 59 de la Ley 13.273 de 1948, disponiendo que también los bancos provinciales puedan acordar créditos especiales para trabajos de reforestación, industrialización y comercialización de productos forestales. Aquí la concertación cuenta con el aval de las empresas dedicadas a la explotación de bosques y el 30 de setiembre de 1975 se sanciona la ley 21.111 que modifica el mencionado artículo y dispone que el Banco de la Nación Argentina, el Banco Nacional de Desarrollo (ex Banco de Crédito Industrial) y los bancos provinciales oficiales o mixtos acuerden “a los particulares créditos de carácter especial para trabajos de forestación, reforestación, industrialización y comercialización de productos forestales” (CDN, caja 18, año 1975, expte. 541-D-1975, fs. 1-2; caja 22, año 1975, expte. 671-D-1975, fs. 1-2; caja 33, año 1975, expte. 987-D-1975, fs. 1-6).

Mientras tanto, la Cámara baja presenta una serie de medidas para reforzar la política forestal. Es el caso del proyecto de la diputada chaqueña por el FREJULI María Chaquíz de Palacios, quien pretende jerarquizar técnicamente la actividad agraria creando un Instituto Agrícola Ganadero Integral y Práctico en la provincia del Chaco, en reemplazo de la Estación Forestal-Vivero, situada en Presidencia de la Plaza. El diputado por Misiones de igual filiación política Ludovico Slamovits, por su parte, propone al Ejecutivo Nacional -en setiembre de 1975- su intervención para reforzar las medidas que benefician la política forestal. Pero estas iniciativas se diluyen, en medio de la compleja situación económica, financiera y social que vive entonces la Argentina (CDN, caja 41, año 1975, expte. 2094-D-1974, 17 fs.; caja 55, año 1975, expte. 1626-D-1975, fs. 1-3).

Los diputados Jesús Mira y Juan Carlos Comínguez de la Alianza Popular Revolucionaria, a pesar de los efectos de la crisis económica mencionada –producto de las decisiones del ministro de Economía Celestino Rodrigo, que desembocan en un proceso inflacionario conocido como “el rodrigazo”– formulan otro tipo de propuestas. Se trata de un pedido de informes al Ejecutivo Nacional, que luego de la muerte de Juan Perón, el 1° de julio de 1974, está a cargo de su viuda María Estela Martínez. El objetivo es conocer el cumplimiento de las “Coincidencias Programáticas” acordadas a fines de 1972 y los resultados del Acta de Compromiso firmada en 1973 con los productores de las áreas forestales nordestinas, para promover la expansión agropecuaria y forestal. En este documento solicitan que se expliquen las razones por las cuáles en dos años y medio de gobierno no se adoptaron las medidas para atender la situación del sector agropecuario. Exigen que se den las explicaciones que indiquen por qué no funciona desde octubre de 1974 la Comisión Nacional de Política Concertada con: el sector agrario y forestal, la CGT, la CGE, la Federación de Cooperativas de Consumo, designada por el Ejecutivo Nacional para poder cumplir los acuerdos del Acta Compromiso de referencia. También reclaman por la demora en

el envío al Congreso de la Nación del proyecto de ley agraria nacional en proceso de revisión; exigiendo –además– una pronta solución para evitar los desalojos rurales (CDN, caja 86, año 1975, expte. 2574-D-1975, fs. 1-3). Son éstos los pedidos más importantes elevados entonces por la Cámara de Diputados a la Presidencia de la Nación. La solicitud entra a la Comisión de Agricultura y Ganadería de esta Cámara el 21 de noviembre de 1975. El silencio es la respuesta ante los efectos del golpe de Estado de 1976, y finalmente, el pedido de informes pierde estado parlamentario en mayo de 1985, cuando –en medio de la compleja herencia dejada a la democracia por el “Proceso de Reorganización Nacional”– el trámite se archiva (CDN, caja 55, año 1975, expte. 1626-D-1975, fs. 1-3.; caja 86, año 1975, expte. 2574-D-1975, 20 fs).

Reflexiones finales

El ordenamiento del territorio, la construcción social del espacio, las fronteras (flexibles o no) forman parte del ejercicio del poder que los dimensiona y los regula. “Tradicición, regulación, diferenciación y relación son los principios que siempre aparecerán en el límite o en la frontera”, como “el único medio para superar lo particular, para alcanzar lo general” (Schmidt di Friedberg et al., 2018, p. 128). El caso del NEA forestal muestra el irregular funcionamiento de estos principios y el deterioro del medio ambiente, frente a la indiferencia del Estado y la ausencia de políticas públicas generadoras de orden, desarrollo y coordinación en el uso racional del suelo y de los recursos naturales, que puedan dar cuenta de un accionar estratégico e integrador de la región, en medio del conflicto. La regulación como mecanismo de contralor estatal es esporádica y la concertación es sólo un instrumento parcial y circunstancial, que beneficia directa o indirectamente a los sectores corporativos empresariales, como deja en evidencia la documentación analizada en este trabajo. La territorialidad y el derecho ciudadano tejen vínculos para poder coordinar, concertar y cohesionar estas singularidades, pero el NEA –con mayoría de Territorios Nacionales hasta mediados del siglo XX– deja expuesta su vulnerabilidad. La burguesía inversora procede de otros espacios más ricos, vinculados al modelo agroexportador. Es que el ordenamiento del territorio corresponde al ámbito político y sólo es posible un desarrollo sustentable si se cuenta con un modelo territorial sostenible (Tello, 2010; Zoido Naranjo, 2007, p. 24.).

En estas páginas, el análisis de las políticas públicas permite comprender las características singulares de la región forestal y el despliegue de la burocracia, en tanto instrumento o estrategia de los sectores dominantes que responden a sus propios intereses; pero también deja al descubierto en la acción de la administración pública (nacional, regional y local) la ausencia de seguimiento y evaluación de la legislación vigente (Urteaga, 2010). Desde los tiempos del Estado interventor (1930) primero y del Estado dirigista-planificador peronista, las políticas públicas, la burocracia técnica y el saber experto cobran mayor relevancia, pero no tienen igual presencia en todo el ámbito regional argentino, cuando las redes de políticas públicas vinculadas a la gobernanza exponen las flaquezas y preferencias del Estado (Fontaine, 2015).

Con respecto a la riqueza y explotación forestal, al promediar la década de 1940, la Federación Argentina de Asociaciones de Productores de la Industria Forestal declara que “no pueden existir obreros capacitados, hogares respetables y niños bien nutridos, sin jor-

nales razonables. Y no puede haber jornales razonables sin industria próspera” (APIFM, 1955, p. 9). La concertación como acuerdo debe contemplar estas cuestiones y ese es, en parte, el propósito del Régimen Forestal de 1948 aquí analizado. Pero el estudio de Luis Garrasino finalizado el 2 de diciembre de 1954 y editado en 1955, ya citado, denuncia la falta de supervisión en el cumplimiento de la Ley Forestal 13.273, en lo que respecta a la reforestación de la superficie boscosa depredada y el cuidado y detalle de la madera que se importa.

La exportación de mayor valor hacia mediados del siglo XX sigue siendo el extracto de quebracho. El consumo nacional, aun contando con estadísticas imperfectas, se destina mayoritariamente a generar energía (leña y carbón vegetal), para envases y viviendas en mucha menor proporción. Por entonces “los intereses económicos internacionales dominan 17 de las 21 fábricas argentinas” de extracto. Un producto que debe competir con la “mimosa” africana, subraya este informe (APIFM, 1955, p. 49). Son asuntos que persisten en el tiempo y que reiteran reclamos sin generar cambios reales. Más allá de la acción del gobierno nacional y popular peronista, las políticas públicas son parciales, contrapuestas para definir la relación entre el territorio, el poder y la explotación forestal.

El retorno del peronismo al gobierno nacional en 1973, y hasta los inicios de 1976, plantea entre diversos acuerdos, el “Plan Trienal para la Reconstrucción y la Liberación Nacional (1974-1977)”. El gobierno nacional entiende que “la concertación no sólo define la posición y el sentido de la acción del Gobierno en el campo económico-social”, también permite “recoger y expresar una forma distinta de comprender y resolver los problemas nacionales”, porque “da participación en la decisión a todos los sectores responsables de hacer, construir y producir” (Poder Ejecutivo Nacional, 1973, pp. 28-29). Pero los conflictos internos y externos muestran muchas limitaciones para este sector agrario, aunque el enfoque de la concertación resulte más explícito y se sostenga en el crédito, en las mejoras científico-tecnológicas para esta área de la economía y aunque se firmen actas de compromiso con variados intereses y sectores de la actividad forestal y agropecuaria. La muerte del presidente Juan Perón en 1974, la crisis económica de 1975, el debilitamiento de la autoridad presidencial de quien lo sucede y los efectos de la crisis petrolera internacional, frustran gran parte de las propuestas legislativas. Sólo el crédito a los sectores más poderosos de la actividad forestal parece tener éxito. De este modo, el efecto es certero si se trata de generar el deterioro de una concertación duradera e inclusiva, porque la falta de control estatal vuelve poco efectivos los acuerdos propuestos.

Referencias

- Asociación de Productores de la Industria Forestal de Misiones. (1955). *Problemas Forestales Argentinos*. APIFM.
- Banco de Crédito Industrial Argentino. (1943-1955). *Memorias y balances*. BCIA.
- Banco de la Nación Argentina. (1955). *Memoria y Balance correspondiente a 1954*. BNA.
- Blacha, L. E. (2015). *La clase política argentina, 1930-1943. La oposición ausente y la pérdida de poder*. Universidad Nacional de Quilmes Editorial.
- Botana, N. (1977). *El orden conservador: la política argentina entre 1880 y 1916*. Editorial Sudamericana.

- Bravo, M.C. y Bustelo, J. (2018). Conflictos interregionales y política azucarera argentina. Los sectores productivos entre el peronismo y la Revolución Libertadora (1950-1957). *Anuario IEHS*, 30(1), 61-84.
- Bruniard, E. (1975-1978). El Gran Chaco Argentino. *Geográfica. Revista del Instituto de Geografía*, 4. IIGHI-CONICET.
- Cámara de Diputados de la Nación. (1919). *Diario de Sesiones*. CDN, Tomos III y V.
- Cámara de Diputados de la Nación. *Sección Expedientes*, Archivo Parlamentario-Secretaría Parlamentaria-Dirección de Archivo, Publicaciones y Museo. Caja s/n, año 1936, expte. 112-D-1936; caja 27, año 1938, expte. 1262-D-1938; caja 27, año 1938, expte. 1262-D-1938, f. 50; caja 5, año 1942, expte. 51-PE-1942; caja 1, año 1946, expte. 49-OV-1946; caja 5, año 1946, expte. 147-PE-1946; caja 54, año 1946, expte. 2352-D-1946; caja s/n, año 1948, expte. 36-P-1948; caja 3, año 1948, expte. 224-P-1948; caja 1, año 1949, expte. 22-PE-1949; caja 11, año 1949, expte. 714-P-1949; caja s/n, año 1973, expte. 25-PE-1973; caja 1, año 1973, expte. 30-S-1973, caja 5, año 1973, expte. 103-PE-1973; caja 17, año 1973, expte. 910-D-1973; caja 19, año 1973, expte. 1043-D-1973; caja 64, año 1973, expte. 3286-D-1973; caja 39, año 1974, expte. 1979-D-1974; caja 39, año 1974, expte. 1985-D-1974; caja 65, año 1974, expte. 3319-D-1973; caja 18, año 1975, expte. 541-D-1975; caja 22, año 1975, expte. 671-D-1975; caja 33, año 1975, expte. 987-D-1975; caja 41, año 1975, expte. 2094-D-1974; caja 55, año 1975, expte. 1626-D-1975; caja 86, año 1975, expte. 2574-D-1975.
- Cámara de Diputados de la Nación. (1949). *Diario de Sesiones*. Cámara de Diputados de la Nación.
- Canales Aliende, J. M. y Sanmartín Pardo, J.J. (Eds). (2014). *Introducción a la Ciencia Política*. Editorial Universitas S.A. de Madrid.
- Carlino, A. y Carrió, M. (2012). De la industria taninera al desplazamiento de la actividad textil en la provincia del Chaco como consecuencia de la producción sojera. *Revista de la Facultad de Ciencias Económicas-UNNE*, (9), 56-77.
- Compston, H. (2000, abril 10). Beyond Corporatism: A Configurational Theory of Policy Concertation [Ponencia]. Political Studies Association, UK 50th Annual Conference, Londres, Reino Unido.
- Compston, H. (2002). Globalization and Policy Concertation. Workshop on Globalization and Labor Movements. [Ponencia]. European Consortium for Political Research Joint Sessions. Turin, Italia.
- Consejo Federal de Inversiones. (1973). *Diagnóstico sobre fabricación de resinas fenólicas. Provincia del Chaco*, Serie técnica 22, CFI
- Cozzo, D. (1967). *La Argentina forestal*. Buenos Aires. EUDEBA.
- Dargoltz, R. (1985). *Hacha y quebracho. Santiago del Estero, el drama de una provincia*. Ediciones del Mar Dulce.
- Del Río, C.R. (2004). *El extracto de quebracho, origen y evolución*. Editorial Dunken.
- Consejo Federal de Inversiones. (1973). *Diagnóstico sobre fabricación de resinas fenólicas*. CFI.
- Di Tella, T.; Chumbita, H.; Gamba, S. y Gajardo, P. (2006). *Diccionario de Ciencias Sociales y Políticas*. Ariel.

- Federación Argentina de Asociaciones de Productores de la Industria Forestal. (1948). *La Industria Forestal. Situación actual y posibilidades para el futuro*. FAAPIF.
- Fernández, N. (2015). *Huellas del sector forestal argentino: de las leyes de indias al bicentenario*. Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca.
- Fontaine, G. (2015). *El análisis de políticas públicas. Conceptos, teorías y métodos*. Editorial Anthropos.
- Girbal-Blacha, N. (1995). Explotación forestal, riesgo empresario y diversificación económica: las inversiones argentinas en el Gran Chaco (1905-1930). *Revista de Historia de América* 116, 29-57.
- Girbal-Blacha, N. (2006). Desde el margen. Espacio regional, sujetos sociales y políticas públicas. El caso del Gran Chaco argentino, 1920-1960. En Reguera, A. (Coord.). *Los rostros de la modernidad. Vías de transición al capitalismo. Europa y América Latina, siglos XIX-XX* (95-119). Prohistoria Ediciones.
- Girbal-Blacha, N. (2011). *Vivir en los márgenes. Estado, políticas públicas y conflictos sociales. El Gran Chaco Argentino en la primera mitad del siglo XX*. Prohistoria Ediciones.
- Girbal-Blacha, N. (2012). Notas acerca de las complejidades de la Historia Regional. *Folia Histórica del Nordeste*, 20, 167-174. IIGHI-CONICET.
- Girbal-Blacha, N. (2019). Política, Territorio y el Régimen Forestal Argentino de 1948. Reflexiones desde la Historia. *Documentos de Trabajo* 1906, Sociedad de Estudios de Historia Agraria.
- Girbal-Blacha, N. (2022). Estado, explotación forestal e inversiones en el Chaco Santiagueño (1880-1930). Riqueza propia y ganancia ajena. *Folia Histórica del Nordeste* 44, 29-56.
- Gomez Lende, S. (2014). Orden global y reestructuración local: algodón y soja en el Nordeste Argentino. Provincias de Chaco y Formosa (1990-2012). *Caminhos de Geografia. Revista online*, 15 (49), 50-69.
- Hovarth, L. (1993). *A half century of Peronism, 1943-1993: an international bibliography*. Hoover Institution Press.
- Jellinek, G. (2002). *Teoría General del Estado* [1a reimpression]. Fondo de Cultura Económica.
- Leoni, M.S. (2018). Historiografía y regiones en Argentina. Desarrollo, balance y perspectivas. En *Bulletin de l' Institut Francais d' Études Andines*, 47(1), 5-17.
- Ley Orgánica 13273/1948, del 16 de septiembre de 1948, de Riqueza Forestal. Boletín Oficial Nacional del 6 de octubre de 1948. <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/ley-13273-30713>
- Licha, I. (2003, octubre 28-31). Concertación y gerencia social: conceptos, enfoques y experiencias. [Ponencia] VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Panamá.
- Llach, J. J. (1984). El Plan Pinedo de 1940, su significado histórico y los orígenes de la economía política del peronismo. *Desarrollo Económico*, 92(23), 515-558.
- Madueño, R. (1942). *Evolución del Régimen Forestal Argentino*. Fondo de Cultura Económica.
- Mc Gann, T. (1960). *Argentina, Estados Unidos y el sistema inter-americano 1880-1914*. EUDEBA.
- Ministerio de Agricultura de la Nación. (1936). *Memorias*. MAN. Tomo II.
- Ministerio de Agricultura de la Nación. (1937-1938). *Memorias*. MAN. Tomo I.
- Ministerio de Agricultura de la Nación. (1938-1939). *Memorias*. MAN. Tomo II.

- Ministerio de Agricultura de la Nación. (1939). *Memorias*. MAN. Tomo I.
- Ministerio de Agricultura de la Nación. (1940). *Memorias*. MAN. Tomo I.
- Ministerio de Agricultura de la Nación. (1946). *Memorias*. MAN.
- Ministerio de Agricultura de la Nación. (1948). *Memorias*. MAN.
- Olson, M. (1992). *La lógica de la Acción Colectiva: bienes públicos y la teoría de grupos*. Limusa.
- Otalora Buitrago, A. y Vivas Cortes, O. A. (2011). Aproximación cultural a las políticas públicas: burocracia, descentralización y ciudadanía”. *Equidad y Desarrollo*, 15, 69-99.
- Paolasso, P. Krapovickas, J. y Gasparri, N. (2012). Deforestación y expansión agropecuaria y dinámica demográfica en el Chaco seco argentino durante la década de los noventa. *Latin American Research Review*, 47(1), 35-63.
- Poder Ejecutivo Nacional. (1973). *Plan trienal para la reconstrucción y la Liberación Nacional (1974-1977)*. Presidencia de la Nación.
- Rougier, M. y Fiszbein, M. (2006). *La frustración de un programa económico. El gobierno peronista de 1973-1976*. Manantial.
- Rougier, M. (2021). Reflexiones en torno al Estado empresario en la Argentina. Repaso histórico y perspectivas. *Cuadernos del INAP*, 76. Instituto Nacional de la Administración Pública.
- Schmidt di Friedberg, M., Neve, M. y Cérarols Ramirez, R. (2018). Introducción: Con obstinada y contraria dirección. En Schmidt di Friedberg, M., Neve, M. y Cérarols Ramirez, R. (Coords.). *Claude Raffestin. Territorio, frontera, poder* (128-140). Icaria/Espacios Críticos.
- Slutzky, D. (2011). *Estructura social agraria y agroindustrial del Nordeste de la Argentina: Desde la incorporación a la economía nacional al actual subdesarrollo concentrador y excluyente*. CIEA-CEUR-UBA.
- Soto, G. (2006). Situación socio-económica del Chaco argentino. En Brown, A. Martínez Ortiz, U. Acerbi, M. y Corcuera, J. (Coords.). *Situación ambiental argentina*. Fundación Vida Silvestre.
- Sowter, L. (2013). *La legitimidad de la intervención estatal y del modelo de desarrollo en la Argentina peronista: Estado, empresarios y trabajadores en los consejos y comisiones para la cooperación económica (1943-1955)* [Tesis doctoral], Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Argentina. <https://repositorio.flacsoandes.edu.ec/bitstream/10469/5605/2/TFLACSO-2013LS.pdf>
- Tello, E. (2010). Un vínculo perdido: energía y uso del territorio en la transformación histórica de los paisajes agrarios mediterráneos. En R. Garrabou, *Sombras del Progreso. Las huellas de la historia agraria* (pp. 353-386). Crítica.
- Urteaga, E. (2010). *Las políticas públicas en cuestión*. Universidad de Jaén.
- Zarrilli, A. G. (2004). Historia y economía del bosque chaqueño: la mercantilización de los recursos forestales (1890-1950). *Anuario IHES*, 19, 255-284.
- Zoido Naranjo, F. (2007). Territorialidad y gobierno del territorio, hacia una nueva cultura política. En J. Farinos, y J. Romero (Eds.), *Territorialidad y buen gobierno para el desarrollo sostenible. Nuevos principios y nuevas políticas en el espacio europeo* (20- 44). Universitat de Valencia.

Concertación a palos: política económica y conflictividad gremial en la Presidencia de Arturo Frondizi (1958-1962)

*Concertation the hard way: Economic Policy and Union Conflict in the Presidency of
Arturo Frondizi (1958-1962)*

Aníbal Pablo Jáureguiⁱ

Resumen: En el presente trabajo analizamos las dificultades que la propuesta de desarrollo económico de Frondizi encontró en el terreno político-gremial, profundamente movilizado por la Revolución Libertadora. Su aspiración a incorporar a los trabajadores y empresarios a los mecanismos de negociación tripartita propio del capitalismo de postguerra (que se correspondía con su propuesta de Frente Nacional), halló una fuerte resistencia sindical y militar. Aunque atravesada por violencia y represión, su política laboral consiguió imponer mecanismos de negociación con los sindicatos que permitieron encaminar su programa económico.

Palabras clave: Desarrollismo; Sindicalismo; Conflictividad Social.

Abstract: In this article we analyze the difficulties that Frondizi's economic development proposal encountered in the political-labour union field, deeply mobilized by the Revolución Libertadora. His aspiration to incorporate workers and businessmen into tripartite negotiation mechanisms typical of post-war capitalism (which corresponded to his National Front proposal) encountered strong trade union and military resistance. Although crossed by violence and repression, his labor policy managed to impose negotiation mechanisms with the labour unions that allowed directing his economic program.

Key words: Developmentalism; Trade unionism; Social conflict.

Recibido: 18 de agosto de 2022

Aprobado: 14 de septiembre de 2022

ⁱ Centro de Estudios Económicos de la Empresa y el Desarrollo, Instituto Interdisciplinario de Economía Política, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires. Departamento de Ciencias Sociales, Universidad Nacional de Luján. ORCID 0000-0002-1935-2095. jaureguanibal37@gmail.com

Introducción

El período presidencial de Arturo Frondizi representa un momento destacable en la evolución de la economía argentina, si consideramos los cambios que se produjeron entonces en la estructura productiva. Estos acaecieron en medio de una agudización de conflictos sociales con afectación directa sobre el mundo del trabajo, que se agudizaron durante el régimen militar de la “Revolución Libertadora”. Su resolución era requisito primordial para que el programa de desarrollo se pusiera en marcha.

Un aspecto esencial reside en la singular condición de las instituciones políticas de la época. Existe un consenso en definirla como una semi-democracia con predominio del pretorianismo de masas, entendido este como un sistema de “creciente cantidad de actores en la escena política, anudados por conflictos escasamente regulados por marcos institucionales y normativos” (O’Donnell, 1982, p. 48). A pesar de su origen discutible, el nuevo mandatario llegaba al poder cargado de expectativas por el eventual retorno a la Constitución y la perspectiva de retorno. No obstante, la forma en que había alcanzado la Presidencia —como una concesión de las Fuerzas Armadas y del peronismo— lo dejaba con un margen limitado de acción. La degradación institucional determinaba que la negociación con los “factores de poder” definiera el proceso decisorio.

La propuesta que presentó Frondizi en su campaña no se correspondía con el “desarrollismo” como fue conocido con posterioridad. Su programa consistía en una versión radical intransigente de lo nacional y popular. Munido de una versión embrionaria de la “teoría del intercambio desigual”, su ideario entroncaba con la “Economía del Desarrollo” de la Segunda Postguerra que, en América Latina, abrigaba como propósito esencial el fortalecimiento del aparato industrial. La versión olímpica de la industrialización la imaginaba como una epopeya nacional de ruptura con el atraso, en una renovación del viejo ideal del “progreso” argentino adaptado a los “años dorados” del capitalismo de postguerra. De ahí se desprendía un nuevo contrato que Frondizi le proponía a la sociedad y que adoptaba como modo de articulación entre sociedad y Estado la negociación tripartita con empresarios y trabajadores. Ella proveía de raíces sociales al proyecto nacional, sostenido en la modernización y en la innovación tecnológica. Frondizi consideraba que el gobierno debía seleccionar a través de distintos mecanismos el destino de la inversión privada, aunque desconfiaba en la eficiencia del aparato estatal para poner en ejecución las medidas propuestas, desconfianza que se explica por las deficiencias burocráticas heredadas (Sikkink, 2009). Si parecía desechar en principio los automatismos del mercado como motores del desarrollo, contaba con el proteccionismo de mercado interno como la forma idónea de establecer los precios relativos favorables a la inversión privada. Si aspiraba a la reducción del gasto público, enfatizaba la necesidad de que el Estado promoviera enérgicamente las actividades productivas.

Este programa de gobierno debía ser sostenido por un “Frente Nacional” del que los trabajadores y los empresarios serían pilares, una alianza de las clases para enfrentar a la “oligarquía”, concepto deliberadamente difuso que identificaba tanto a los defensores de la tradicional economía agroimportadora —entendida como la alianza entre los exportadores primarios y los defensores de la importación de energía y bienes industriales sustituibles— como a sectores de la administración pública. La política de coalición estaba resumida en el

concepto de “integración”, su inicial lema definitorio, ya que el conflicto social había sido la causa principal del supuesto estancamiento económico que vivía el país desde 1949.¹ Las herramientas fundamentales para destrabar los enfrentamientos consistían, según Frondizi, en la reposición de las normas en el ámbito productivo, en la disciplina laboral y en la distribución de los costos y beneficios del futuro crecimiento. Para ello se requería la entrega de los sindicatos a los dirigentes más representativos de los trabajadores, que eran los peronistas. Esto era imprescindible para un mundo gremial que se había visto profundamente alterado por el intento de la Revolución Libertadora de desperonizar a los trabajadores y de lograr una baja del salario que favoreciera el proceso de acumulación empresaria (aunque obtuvo lo contrario). Instrumento clave para alcanzar este propósito sería entonces la sanción de ley de asociaciones profesionales que normalizara la vida sindical. Ciertamente el gobierno no sería neutral en esa normalización. Procuraría la afirmación del sindicalismo peronista frente a las corrientes que discutían su liderazgo permitiendo no sólo hacer honor a su promesa de campaña sino también aspirar a que la dirigencia peronista actuara *responsablemente* en la recuperación de la disciplina laboral para facilitar la inversión de los empresarios nacionales y del capital extranjero. El gobierno intentó convencer a los empresarios, sobre todo a los que se nuclearon en Acción Coordinadora de Instituciones Empresarias Libres (ACIEL), de que aceptaran el retorno de la dirigencia peronista a la cabeza de sus organizaciones como garantía de normalidad laboral.² En una primera etapa Frondizi buscó implementar una política gubernamental de acuerdo con las principales corporaciones, negociando e incluso concertando las políticas fundamentales, adoptando criterios heterodoxos en la política económica. Pero ante el incremento de la inestabilidad macroeconómica y la puesta en marcha del Plan de Estabilización Económica, los sindicatos se radicalizaron, a lo que el gobierno respondió con medidas duras represivas. A partir de ahí hubo negociaciones e incluso intentos de concertación, pero a “palos”.

El problema de la conflictividad laboral bajo el gobierno de Frondizi ha sido abordado por la literatura en primer lugar como un capítulo de la denominada “resistencia peronista”, es decir la etapa en la que los trabajadores peronistas y sus organizaciones defienden las conquistas obtenidas bajo el gobierno derrocado en 1955 (Basualdo, 2010). Otro abordaje proviene de la pluma de James (1990, 2007) que piensa las relaciones de los trabajadores con empresarios y Estado en clave de la cultura laboral que se forjó en los años anteriores, más allá de la defensa del salario y de las organizaciones. Otra mirada la provee Cavarozzi (1979,1984) que interpreta los años de Frondizi como el origen de una fórmula política argentina que duraría hasta la década siguiente y que provee los fundamentos de la etapa de acumulación de los sesenta.

La tesis que intentaremos demostrar aquí afirma que el programa de desarrollo nacional del frondizismo incluía como un aspecto central la institucionalización de la negociación corporativa, consistente con su propuesta de integración. La consolidación de la negociación laboral representaba un avance significativo para los sindicatos, aunque su dinámica fue alterada por la implementación del programa de estabilización y por las presiones militares. No obstante, el objetivo de integración de los trabajadores nunca fue abandonado

¹ Este concepto de integración también tenía una connotación geográfica regional.

² La Confederación General Económica, cuyo funcionamiento fue autorizado por el nuevo gobierno, guardaba una actitud mucho más favorable hacia el peronismo, aunque recelaba del sindicalismo, como pudo advertirse en ocasión de la reunión del Congreso de la Productividad de 1955.

por el gobierno, aunque las formas efectivas de esa integración quedaban sujetas a las presiones cruzadas de la economía y la política.

En esta presentación queremos tratar el problema descomponiéndolo en sus variables cronológicas; en un primer apartado abordaremos la formulación que hizo Frondizi de las relaciones con el sindicalismo, durante la campaña electoral que lo llevaría a la presidencia. En segundo lugar, analizaremos el curso de ese vínculo en los primeros años de su presidencia, marcados por una profunda inestabilidad. El tercer apartado está destinado a estudiar la configuración de un sistema de acuerdos tácitos que acompañó al Plan de Estabilización lanzado en 1958. Por último, veremos la desestructuración de este sistema y el proceso que derivó en el golpe de marzo de 1962.

Las luchas sociales bajo la Revolución Libertadora y la campaña presidencial

Aunque todo inicio es arbitrario, situamos el comienzo de nuestra historia en noviembre de 1955 cuando, derrocado Perón, Frondizi esbozaba su acercamiento a los trabajadores y al electorado peronista. De a poco y a su manera, se propuso una renovación del proyecto nacional y popular que el peronismo había expresado, con la singularidad de que se haría con su exclusión política pero no social. Contra la tradición partidaria radical, Frondizi defendió la preservación de las organizaciones gremiales tal como se habían constituido en la década anterior, aunque proclamó su independencia en relación al Estado y los partidos políticos. También llamó a salvaguardar las conquistas sociales alcanzadas bajo el gobierno derrocado.³

Como se sabe, la tentativa de la Revolución Libertadora de transformar de cuajo la economía y de reducir el costo salarial debilitando a los sindicatos fue frustrada por la resistencia peronista. La lucha de los trabajadores por defender sus organizaciones, unida a la defensa del salario y a la manutención de la identidad peronista de la clase obrera, consiguió elevar el salario real en 1956 en medio del programa de estabilización “blanda” del ministro de Hacienda, Eugenio Blanco (Cuadro 1). El fuerte incremento de las horas de huelga, que en 1956 se multiplicaron 35 veces en relación al año anterior (ver Cuadro 2), tuvo momentos sobresalientes como el prolongado paro metalúrgico de enero de 1956.

³ En octubre de 1956, en un mensaje radial incluyó la cuestión gremial como parte del gran desafío del desarrollo nacional basado en la industria, que sería la piedra angular de su eventual gobierno. La industrialización como proyecto nacional que comprendía a todos los sectores de la economía, convocaba a la armonización del capital y del trabajo, de la industria y del campo. También alentaba a las mejoras de la productividad laboral, a través de un incremento tanto de la inversión tecnológica como de la disciplina fabril (Frondizi, 1957). En su última presentación previa a las elecciones (febrero de 1958), pidió el voto de los trabajadores peronistas comprometiéndose a garantizar su participación en la discusión de sus problemas. En un cierto sesgo neo-corporativista, contraponía la democracia económica a la mera democracia política.

Cuadro 1: Evolución del salario real, 1950-1961 (en base a 1970=100)

1950	81,24
1951	76,8
1952	71,52
1953	76,36
1954	83,78
1955	81,79
1956	87,7
1957	84,7
1958	92,63
1959	71,36
1960	72,69
1961	79,83

Fuente: Elaboración propia en base a Becarria y Maurizio, 2022.

Con estos datos, el régimen dudaba sobre el rumbo de la política económica. En enero de 1957 el presidente *de facto*, general Pedro Aramburu promovió un cambio de gabinete en el que Roberto Verrier, un ultraortodoxo, reemplazaba en la cartera económica a Blanco, en una tentativa de una transformación radical del programa de gobierno. Los objetivos propuestos por el nuevo ocupante del Palacio de Hacienda consistían en liberar a la macroeconomía de las regulaciones impuestas por el peronismo; pero con este programa, su horizonte temporal se encontraba en el mediano plazo, lo cual significaba, en la práctica, la suspensión indefinida de las elecciones. Dicho plan encontró una fuerte resistencia tanto dentro del gobierno como fuera. El propio presidente Aramburu acabó por rechazarlo. Verrier fue reemplazado por Adalberto Krieger Vasena que mantuvo el congelamiento de salarios y la restricción crediticia para controlar los precios. El programa de cambio estructural de largo plazo del régimen militar se abandonó en beneficio de una solución de emergencia para llegar a las elecciones. Como muestra, a la finalización del período del gobierno provisional todavía los salarios se mantenían en un alto nivel (Cuadro 1). Esta situación representaba en esencia un triunfo del sindicalismo que había pasado de la dependencia del Estado peronista al bloqueo desde afuera de las políticas del régimen militar destinadas a desplazarlo (Cavarozzi, 1984, p. 89). Más aun, la situación del sindicalismo se vio reforzada por la convocatoria a elecciones nacionales para febrero de 1958 al permitirles ampliar su margen político de maniobra. El gremialismo terminó de reagruparse en septiembre-octubre de 1957 de acuerdo a sus perfiles políticos: las “62 Organizaciones Peronistas”, los “32 Gremios Democráticos” y los “19 Independientes” entre los que dominaban los comunistas.

Cuadro 2: Jornadas de huelga por conflictos laborales (1955-1962)

1955	144.120	1959	10.078.138
1956	5.167.294	1960	1.661.519
1957	3.390.509	1961	2.050.618
1958	6.245.287	1962	1.282.490

Fuente: Cavarozzi (1979, p. 45).

Las tensiones laborales ponían en riesgo el crecimiento industrial que venía subiendo fuertemente en el trienio 1955-1958, duplicando la tasa del período 1950-1955, con fuerte concentración en la rama metalmeccánica (Cuadro 3). El descontrol de la situación fabril incrementaba la desconfianza del capital extranjero a invertir en el país, a pesar de las invitaciones formuladas por el gobierno provisional. Los problemas macroeconómicos se concentraban en la progresiva alza de precios, directamente relacionada con los problemas de balanza de pagos que sufría la economía argentina. Contribuía a ello la insuficiencia de la estructura de energía y transporte. Las inversiones necesarias para romper “el círculo vicioso del subdesarrollo” no eran compatibles con el clima de conflictividad social. La normalización de la actividad industrial era la *conditio sine qua non* para romper el estancamiento en los sectores claves de la energía, el transporte y la industria.

Cuadro 3: Industria Manufacturera. Tasa anual de crecimiento, promedios (1950-1961)

	Nivel General	Alimentos y Bebidas	Químicos	Metalmeccánica
1950-55	4,10%	1,30%	6,60%	9,40%
1955-58	8,00%	6,60%	7,90%	13,40%
1950-58	5,60%	3,20%	7,10%	10,90%
1958-61	3,10%	-2,20%	5,60%	10,70%

Fuente: Heymann (1980).

El candidato Frondizi encaminó su mensaje a los principales actores sociales; tras una etapa de ambivalencias pasó abiertamente al campo opositor al gobierno militar, defendiendo tácitamente a la resistencia peronista aunque no sus métodos. Era, según Cavarozzi, el único medio desde el que se podía apelar a las clases populares para mantenerlas integradas al conjunto. El llamado al peronismo no tenía como destinatarios a los peronistas en tanto ciudadanos ya que esto hubiera sido contradictorio con la antinomia democracia/dictadura a la que el frondizismo había adherido (Cavarozzi, 1984, p. 48). Su exhortación estaba más bien dirigida a los trabajadores como integrantes fundamentales del cuerpo social de la Nación. No dejaba afuera a los empresarios, a los que pensaba convencer de que participaran de la nueva etapa de industrialización sustitutiva, con la eventual colaboración de los capitales extranjeros, aunque esto no se mencionaba explícitamente. Por último, no dejaba fuera de su interlocución a los sectores medios. A estos les ofreció esencialmente el impulso a la educación, la ciencia y la técnica, uno de los símbolos de su gobierno.

El triunfo final de la Unión Cívica Radical Intransigente (UCRI) en las elecciones de febrero de 1958 demostró que su estrategia había sido adecuada para vencer en la compulsa, pero, ¿sería apta para gobernar? Las Fuerzas Armadas no estaban satisfechas con el panorama. Frondizi había sido férreo opositor al gobierno militar y el acuerdo, por entonces tácito, con Perón ponía, para los militares, en duda la legitimidad de un gobierno constitucional que había nacido de su derrocamiento. Más allá de que se admitió la entrega del gobierno, subsistía un clima de desconfianza, tanto de los militares, como de los partidos opositores.

Los trabajadores, por el contrario, guardaban expectativas positivas frente al nuevo gobierno. Habían tenido algunas buenas razones para votar y sostener a Frondizi, con

quien compartían el bagaje ideológico del sindicalismo peronista: nacionalismo económico, industrialismo, alianza de clases, armonía entre capital y trabajo, relevancia del sindicalismo obrero, reconocimiento de su aporte al proceso de producción (James, 2007, p. 130).⁴ Alguna forma de concertación debería implementarse para compartir la responsabilidad con gremios y asociaciones empresarias respecto a las políticas socio-económicas a ser implementadas (Dos Santos, 1987, p. 26). Para esto, las organizaciones corporativas debían tener un funcionamiento orgánico en el que las entidades de conducción pudieran representar y dirigir a sus bases. El elevado nivel de fragmentación gremial, funcional durante la resistencia al régimen libertador en la defensa de sus instituciones y de su salario se transformaba en un obstáculo para los objetivos del nuevo gobierno que debía encontrar la directriz adecuada para incorporar a los trabajadores al proyecto de desarrollo nacional que se proponía implementar.

Política desarrollista, conflictividad social e incertidumbre política

Cuando asumió la presidencia de la República, en mayo de 1958, Frondizi puso en marcha su programa integracionista de normalización de la vida sindical y laboral con aumento de la producción y de la productividad. El nuevo mandatario advertía ya en el mensaje inaugural respecto del peligro de la espiral de aumentos de precios y salarios. Los aumentos salariales no debían ser trasladados a precios. Los representantes de los “sectores interesados”, debían participar de los acuerdos de precios a través de la negociación tripartita. “El movimiento obrero – advertía - es el único árbitro de su propio destino” (Menotti y Olcese, 2007, p. 70). La recuperación de la libertad sindical significaba un ejercicio de la responsabilidad en sus respectivos ámbitos de acción dentro del proceso de desarrollo.

Frondizi remarcaba el rol de los empresarios como protagonistas esenciales del desarrollo económico. No obstante, las manifestaciones de las asociaciones empresarias en relación al gobierno fueron bastante críticas con las medidas gubernamentales (Belini, 2020, p. 113). El retorno a la legalidad de la Confederación General Económica, que estaba afinada con el componente de algo que podríamos denominar *corporativismo para el desarrollo*, abroqueló al conjunto de asociaciones que habían acompañado la Revolución Libertadora a enrolarse en la ACIEL. Desde sus filas se repetían los cuestionamientos tradicionales del liberalismo a la intervención del Estado en la economía, la influencia sindical y al gasto público inflacionario.

En los primeros meses se habrían de establecer acuerdos con el movimiento sindical basados en el fortalecimiento de las conducciones peronistas para que a su vez apoyaran el programa económico del gobierno (James, 2007, p. 127). El primer encargado de ejecutar esta política fue un joven sindicalista y abogado del gremio del seguro, Alfredo Allende, designado ministro de Trabajo que envió para su sanción parlamentaria la ley 14.455 de Asociaciones Profesionales. La norma preveía la representación sindical por rama de actividad, anulaba la representación de la minoría y fortalecía a las conducciones gremiales centralizadas. Los empleadores quedaron obligados a retener una cuota de los haberes de los trabajadores, para ser destinadas a las cuentas sindicales, fundamental como fuente de in-

⁴ Si bien esta interpretación ha sido discutida (Yazbek, 2016, p. 60) consideramos que explica el impacto de la desilusión que tuvieron los trabajadores.

gresos para la estructura sindical. Pero si bien Frondizi había declarado que los gremios serían independientes del Estado y los partidos políticos, en la práctica la norma permitía usar el reconocimiento oficial de los gremios y de sus direcciones como un mecanismo de presión sobre las decisiones sindicales. Se intentó reinstaurar, de alguna forma, la tutela estatal de los sindicatos.

Consistente con esta tentativa, el gobierno nacional decretó un 60% de aumento de los salarios privados, aplicados sobre los valores de convenio de 1956, con el descuento de las mejoras parciales otorgadas en forma privada. Esta fue una decisión que generó un fuerte rechazo del empresariado, férreo opositor a los aumentos generales de salarios. La recomposición del salario emergente obedecía a lo que se consideraba una necesidad política; los salarios sólo tenían un retraso menor en relación a su nivel de 1956 (Cuadro 1). El *establishment* cuestionaba el aumento por sus efectos inflacionarios, pero también por su sentido general. Por ejemplo, *Economic Survey*, guardián de la ortodoxia económica, conjeturaba que esta decisión simbolizaba la temida vuelta de la economía peronista, un concepto que no se avenía a la práctica puesta en marcha en esos años de aumentos por las convenciones colectivas de trabajo (“Análisis del discurso...”, 1958).

Esta discutible lectura no podía ocultar que había reminiscencias peronistas en la adopción de mecanismos heterodoxos de estabilización de la economía; en verdad el frondizismo presumía que la expansión monetaria sería finalmente compensada con el futuro aumento de la producción, alcanzada por la masiva inversión esperada.

De momento, dada la imposibilidad de hacer una concertación de precios y salarios en regla como había sucedido en febrero de 1952, se adoptaban las medidas de control de precios y de combate a la especulación como parte de la política de Frente Nacional. Hubo congelamiento de alquileres y se implantaron precios máximos sobre productos alimenticios como azúcar, leche, manteca, pan y harina. En el Congreso Nacional se conformó una Comisión Investigadora del Agio y la Carestía de la Vida dirigida por el diputado ucrista Oscar López Serrot, integrante de las corrientes más reformistas del partido de gobierno. Esta comisión actuaba directamente a través de operativos policiales en muchos casos sobre pequeños comercios como los puesteros de un mercado, recibiendo la crítica de la Confederación General Económica, como representante de las pequeñas y medianas empresas (“Operativo policial...”, 1959). Dentro de este sesgo más heterodoxo, se pretendía utilizar la distribución del crédito de los bancos estatales para proveer la mejora de la distribución regional de los emprendimientos. Sea como fuere, la reconstrucción económica se haría en base a la plena ocupación y con un mínimo de sacrificios de los trabajadores, lo que implicaba un esfuerzo para los empresarios.

En relación al movimiento sindical, la conducta del gobierno frondizista favorable a los dirigentes peronistas encuadrados dentro de las 62 Organizaciones agudizó los enfrentamientos con los otros nucleamientos sindicales, 32 Gremios Democráticos,⁵ los independientes y especialmente los comunistas que fueron considerados los principales enemigos en el campo gremial, no solo por su concepción de la lucha de clases sino también por su

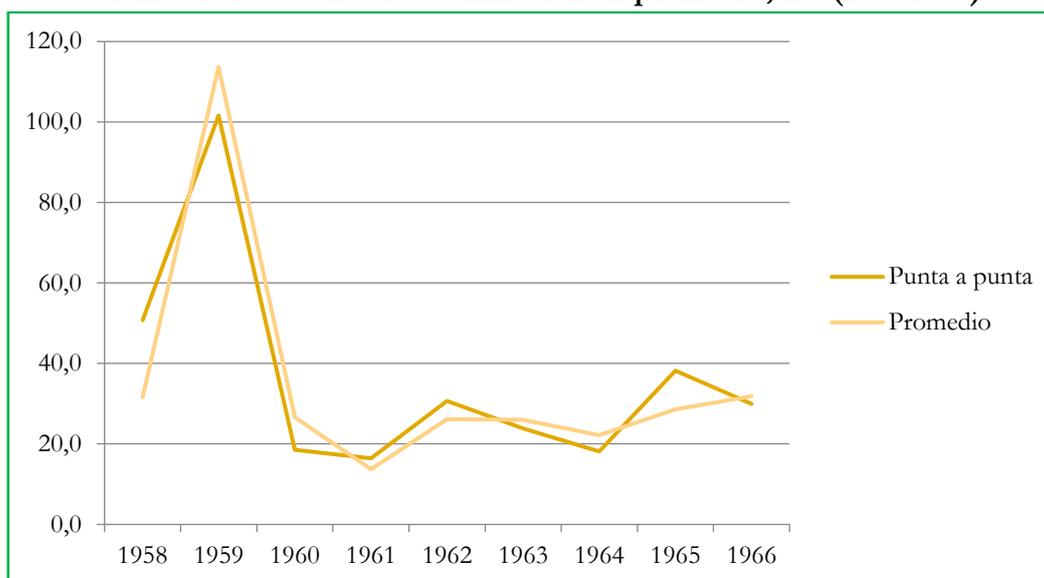
⁵ En 1958 se haría inicio a los conflictos gremiales ferroviarios, por parte de dirigentes identificados con los 32 Gremios Democráticos.

identificación con los intereses soviéticos que se aparecían enfrentados a la apertura a los capitales de las multinacionales norteamericanas y europeo-occidentales.⁶

La convocatoria a la “batalla del petróleo”, iniciada en junio con la firma de los contratos petroleros con empresas mayoritariamente norteamericanas hacía de este conflicto gremial un aspecto más de la Guerra Fría. Esta arista externa hacía más imperativo el rechazo a los cuestionamientos obreros a su política económica favorable al desarrollo y de apertura al capital extranjero, más allá de la decisión de normalizar los sindicatos. Por lo tanto, cuando el sindicato petrolero de Mendoza declaró una huelga en rechazo a los contratos, el gobierno reaccionó de forma contundente. Consideró el hecho como una amenaza frontal a la institucionalidad y a la paz social, una valoración exagerada influida por las intrigas de los cuarteles militares, donde se pedía mano dura con los sindicatos. Para complicar la situación, las 62 Organizaciones, que habían apoyado con reticencia la firma de los contratos, declararon ahora un paro general en apoyo a los obreros mendocinos. El gobierno declaró el Estado de Sitio por lo que el conflicto derivó en una grave crisis de gabinete del gobierno con la salida del secretario de Relaciones Económicas y Sociales de la Presidencia, Rogelio Frigerio, quien había intentado negociar con el sindicato nacional de petroleros dentro de la lógica integracionista. La crisis se agravó poco más tarde, cuando, en medio de los rumores de complicidad con los conspiradores militares, el vicepresidente Alejandro Gómez, opuesto a la orientación de las políticas del gobierno, acabó por renunciar.

Estos devaneos sucedían en medio de una brusca aceleración del proceso inflacionario, un fogonazo (Gráfico 1) que afectó los ingresos fijos y disparó la tensión gremial. En contrapartida, la situación facilitó el acercamiento del gobierno a los empresarios cuando se agrietaba la convivencia entre gobierno y sindicatos. Ya en ese momento, estaban encaminadas las negociaciones del ministro de Economía Emilio Donato del Carril con el FMI que culminaron con el lanzamiento del Plan de Estabilización a finales de 1958, acordado con el Fondo. Este *stand by* incluía el recetario ortodoxo habitual en la época, cuya componente central fue la unificación del mercado de cambios con la consiguiente devaluación. La combinación del congelamiento salarial, aumento de precios y apreciación cambiaria provocó una aguda contracción económica y una caída de los salarios reales. Las 62 Organizaciones, acompañados aquí por los 32 Gremios Democráticos y los ex-19 Independientes, se opusieron abiertamente y pretendieron modificar la dirección que adoptaba el gobierno en su política económica, algo que éste último no estaba dispuesto a aceptar.

⁶ Existieron contactos iniciales, a través de la misión encabezada por José Liceaga enviada a Moscú para compra de equipos de exploración petrolera. Sin embargo, los acuerdos no llegaron a concretarse.

Gráfico 1: Tasas anuales de inflación en promedio, IPC (1958-1966)

Fuente: Jáuregui y Keifman (2021).

La adopción del plan reconocía que el gobierno había cambiado la política nacional popular propuesta en mayo de 1958, al propiciar una notable disminución del salario y del consumo por una política de austeridad fiscal y de equilibrio externo. El gobierno argumentaba que el plan estaba destinado a estabilizar la economía mientras continuaba en marcha el programa de desarrollo. Tal como había proclamado Perón en 1952, había que producir más de lo que se consumía. En un par de años, el desacople entre bienes y medios se resolvería con el ajuste de los precios relativos. “El nivel de vida de los argentinos –decía el presidente en su discurso de presentación del Plan de Estabilización– ha de descender en los próximos 24 meses, por la sencilla razón de que no podremos seguir consumiendo más de lo que producimos” (Frondizi, 1958). En suma, les proponía a los trabajadores que aceptarían una disminución de sus salarios por dos años hasta que el programa paralelo de desarrollo diera sus frutos. “Si es necesario le sacaremos la carne de la boca al pueblo para darle la posibilidad de soberanía” (“Correspondencia interna”, 1959). La existencia de organizaciones obreras responsables serviría de garantía decisiva para el establecimiento de un coeficiente de productividad apropiado y para la justa distribución de los beneficios (Frondizi, 1959).

El descenso del consumo sucedió efectivamente, respondiendo al típico fenómeno de la devaluación contractiva (García Heras et al., 2022). La desocupación aumentó, facilitando la reorganización del trabajo en las empresas, en medio de un alza de la inflación, con la gradual eliminación de los controles de precios, que era el residuo del programa heterodoxo original. Pero la propuesta de un retraso salarial consentido (Cavarozzi, 1979, p. 71) a la que aspiraba el gobierno fue rápidamente rechazada por los sindicatos. Esta respuesta se expresó concretamente en un conflicto que no estaba estrictamente ligado al plan de diciembre sino a la política de racionalización del gasto público, lanzada al comienzo del mandato. La privatización del frigorífico nacional Lisandro de la Torre, que pertenecía a la Municipalidad de Buenos Aires, que sería transferida a la Corporación Argentina de Productores de Carne, se originó en un proyecto enviado por el Poder Ejecutivo para su apro-

bación legislativa. Sancionada la ley de privatización de la empresa, los 9000 trabajadores ocuparon la planta y decretaron la huelga, recibiendo el apoyo de otros gremios, de la población y los comerciantes del barrio de Mataderos.⁷ Las fuerzas militares tomaron la planta por la fuerza, por lo que la agitación se extendió a otras ciudades, como La Plata, Berisso y Ensenada, con fuerte presencia de frigoríficos. Las 62 Organizaciones decretaron en solidaridad un paro por tiempo indeterminado. El gobierno respondió con la intervención de los principales sindicatos peronistas (la Unión Obrera Metalúrgica, la Asociación Obrera Textil, las federaciones de Sanidad y de la Carne) y deteniendo a sus dirigentes. Todo sucedía no casualmente mientras Frondizi realizaba una visita oficial a Estados Unidos, con el fin de dificultar la apertura a los capitales de ese origen. El gobierno ordenó la movilización militar, se detuvo a muchos sindicalistas y se aplicó el plan CONINTES. Se despidieron miles de obreros. Colofón, el movimiento no pudo sostenerse, el paro se levantó y el gobierno ganó la pulseada. Este fracaso puso en evidencia que el sindicalismo peronista había perdido la capacidad, demostrada entre 1955 y 1958, de frenar políticas estabilizadoras sustentadas en la reducción del salario real (Cavarozzi, 1979, p. 37). La intervención a los sindicatos y la persecución a sus dirigentes había colocado a los gremios a la defensiva en lo laboral, aunque seguían contando con centralidad política.⁸ Al mismo tiempo, en medio de un clima de intolerancia, se sucedieron varios atentados terroristas, que afectaron a funcionarios del gobierno como el propio Frigerio.

A pesar de estos inconvenientes, las conducciones peronistas de los principales gremios aprovecharon la coyuntura para incrementar su poder en detrimento de los organismos de base, proceso que se inició con la puesta en vigor de la Ley 14.455 (Fontana, 2005). Por su lado, en relación a los sindicatos, el gobierno debía tomar nota de las demandas y presiones de otros actores, especialmente los militares, que se consideraban garantes del legado antiperonista de la Revolución Libertadora.

La estabilización económica y gremial

Los meses posteriores al anuncio del Plan de Estabilización vislumbraron la acentuación de la crisis política iniciada en noviembre. La resistencia sindical a las medidas económicas envalentonó a manifestaciones enconadas de los partidos opositores junto a la agitación militar en ascenso y el movimiento huelguístico.

Frente a las huelgas, el Ministerio de Trabajo, bajo el mando del sucesor de Allende, David Bléjer hizo uso de la doble vía de neutralización, el ataque a los sindicatos y la aceptación de las cesantías decretadas por los empresarios. Al mismo tiempo, se adoptó como criterio la no autorización de los aumentos salariales que no estuvieran relacionados con el alza de la productividad, un objetivo que el empresariado venía procurando desde la década peronista (Jáuregui, 2016, p. 32). El gobierno continuaba su ofensiva para lograr la disciplina gremial. Mientras aplazaba la entrega de la Confederación General del Trabajo al sindicalismo, continuaba la persecución de sus dirigentes. Pero este sendero transcurría sin el sesgo ni el discurso antiperonista anterior, con funcionarios del Ministerio dispuestos a la

⁷ El gobierno municipal y los ediles de la UCRI manifestaron también inquietud sobre el tema.

⁸ Eran frecuentes los contactos de los dirigentes sindicales, aún los más autónomos, con Perón. Por ejemplo, en enero de 1959 Andrés Framini y Eleuterio Cardoso viajaron a Santo Domingo para conversar con el líder sobre el plan económico (“Dirigentes sindicales...”, 1959).

revisión de las medidas, por medio de la negociación. La combinación de estabilización, recesión, represión selectiva y negociación contribuyó a una intensa caída del salario del 23% en 1959 (Cuadro 1).

Todo ello no fue gratuito para el prestigio gubernamental que, entre los trabajadores, había disminuido en forma ostensible. La política laboral provocaba dificultades en la Organización Internacional del Trabajo, en donde tallaba fuerte la Confederación Internacional Obrera de Sindicatos Libres a la que adherían los 32 Gremios Democráticos. Allí se impugnaba la política sindical argentina, algo que afectaba negativamente el prestigio internacional del país

En junio de 1959 un hecho vino a alterar la ya complicada marcha de la política económica y social. El expresidente Perón dio a conocer el supuesto acuerdo firmado con Frigerio, por el que había mandado a votar a Frondizi en las elecciones de 1958. La noticia tuvo un impacto profundo, agravando el malestar militar y la inestabilidad política. La carta inesperada de designar a Álvaro Alsogaray en el ministerio de Economía fue una huida hacia adelante para responder a las presiones militares, pero también a las del gran empresariado cercano a ACIEL. Su nombramiento garantizaba que la política económica no estaría al servicio de los intereses políticos presidenciales y de sus objetivos integracionistas. Alsogaray exigió agregar a su cargo la cartera de trabajo lo que le permitía continuar las políticas de “doble vía” del ministro Bléjer. Ello supuestamente facilitaría la convergencia entre la política económica y la gremial. El nuevo ministro, que tenía aspiraciones políticas evidentes, carecía de los escrúpulos de los frondizistas en relación al sindicalismo. Ayudaba a sus propósitos la recesión corta pero profunda del primer semestre de 1959, que debilitó de momento la posición combativa del sindicalismo, facilitando la “razonabilidad” de sus dirigentes.

El Ministerio de Trabajo fue sometido a una re-estructuración, al comando del subsecretario Galileo Puente, quien estaba a cargo de la cartera.⁹ La figura más destacada del staff laboral era en verdad Rubens San Sebastián, subdirector de Relaciones del Trabajo, que pasó a manejarse con poder de decisión en las disputas, tanto en torno al trabajo como a la vida interna de los gremios. La nueva estructura del ministerio tuvo como tarea central la normalización del funcionamiento de las convenciones paritarias, que pasaron a funcionar con la premisa de que los salarios deberían ajustarse a la evolución del nivel de productividad. De lo contrario no serían aprobados los convenios firmados. Este mecanismo de retraso salarial consentido resultaba mucho más ejecutivo que los aumentos salariales decretados por el gobierno por debajo de la tasa de inflación y que era rechazado por los trabajadores. La gestión de Alsogaray quiso sumar a su favor la reglamentación del derecho de huelga, pero la iniciativa fue dejada de lado por los funcionarios que respondían al presidente. La estabilización y el desarrollo pudieron contar de esta forma con un consentimiento sindical larvado a cambio de la aceptación de su preeminencia política y del manejo de las entidades sindicales.

Estas mudanzas no estaban divorciadas de las modificaciones en las posiciones internas del sindicalismo. La división entre peronistas, “democráticos” y comunistas, anterior

⁹ Este funcionario, quien ejercería las funciones efectivas de ministro, consideraba que los empresarios habían perdido el comando de las fábricas, ante el dominio de las comisiones internas, lo cual constituía un problema insalvable para los propósitos ostensibles del proyecto “desarrollista”.

a 1958, dejó paso a un mapa más complejo en el que aparecían el líder metalúrgico Augusto Vandor, quien encabezaba el sindicato industrial más poderoso del país, los “integracionistas” de Eleuterio Cardoso, del gremio de la carne (cercano al gobierno), el peronismo duro de Amado Olmos de Sanidad y los independientes, con la Unión Ferroviaria a la cabeza.

La lógica pragmática del dominante vandorismo triunfó en su designio de reorganización sindical interna, en detrimento de la influencia de los comités fabriles y de la democracia interna. Los convenios colectivos de los años 1960 y 1961 otorgaron una mayor presencia de los organismos de conducción en las fábricas, de resultas de lo cual declinaron las atribuciones de las comisiones internas, un objetivo que las empresas venían intentando poner en marcha desde hacía tiempo (James, 2007, p. 133). La cúpula sindical peronista obtuvo, a cambio del control de las comisiones internas y la aceptación de la racionalización, beneficios para sus afiliados como subsidios por maternidad, asignaciones familiares, licencias por casamiento y asignaciones por antigüedad. Ello les permitió ganar volumen político (James, 1990, p. 48). A medida que el plan iba avanzando, el sindicalismo engrosaba su rol de jugador “responsable”.

El mejoramiento de la situación económica y la tregua política alcanzada con los militares a fines de 1960 animó a Frondizi a designar en la conducción del Ministerio de Trabajo al dirigente intransigente, Guillermo Acuña Anzorena. El nombramiento miraba a fortificar el sector que respondía directamente al presidente frente al equipo más ligado al ministro de Economía y ratificaba dicha posición como estratégica en el sistema de poder del frondizismo. El nuevo funcionario no abandonaría la política de aplicación del plan CONINTES; por el decreto 12806 emitió órdenes de captura para dirigentes bancarios, del seguro, azucareros y de la construcción. Incluso el petrolero Pedro Gomis, que había actuado en forma ambivalente frente al conflicto de la seccional de Mendoza en 1958 y que había triunfado en las elecciones del Sindicato Unidos de Petroleros Estatales, fue detenido.

El juego imposible de la integración socio-económica sin integración política

A medida que los resultados del plan de estabilización fueron emergiendo, el nivel de conflictividad descendió, aunque sin alcanzar la soñada “paz social”.¹⁰ Eso quedó reflejado en el mensaje inaugural de las sesiones del Congreso Nacional de 1961, cuando Frondizi señaló que: “No se puede gobernar eficazmente cuando incesantemente hay que prevenir la conspiración o el motín, combatir el sabotaje y el terrorismo de elementos criminales o rechazar la impaciencia de quienes, en procura de una supuesta perfección, quieren destruir lo posible” (Menotti y Olcese, 2008, p. 129).

Estas palabras, dichas en tono de reproche a un sindicalismo que continuaba censurando las políticas oficiales, reflejaban un fenómeno que había perdido la intensidad de los años previos. Según el Cuadro 2, 1959 había representado el punto culminante del ciclo huelguístico a partir del cual comenzaría a decrecer. En 1960 las horas perdidas por huelgas cayó fuertemente para recuperarse parcialmente en 1961 y tener una caída abrupta en 1962 ya en el gobierno de Guido y en medio de una profundización de la crisis económica.

¹⁰ Szusterman (1998, p. 237) presenta el problema de las relaciones con empresarios y trabajadores como destinado a generar una “paz social” solo relacionada con la inversión. Dicha paz no habría sido alcanzada a raíz de los zigzagueos en que se vio sumida la política gubernamental.

Más allá de la intensidad de los conflictos, las políticas gubernamentales guardaban relación con el ámbito de la pertenencia gremial. En la esfera privada se privilegiaba la normalización del trabajo, apelando a mecanismos alternativos de negociación y de represión, pero reconociendo la importancia del interlocutor en relación a la actividad productiva. Ya en el ámbito público, la conducta del gobierno, si bien consideraba la continuidad de la actividad, estaba fuertemente condicionada por la meta de “racionalización” del gasto. Este fue uno de los componentes del conflicto ya mencionado por la privatización del frigorífico Lisandro de la Torre a comienzos de 1959.

La presión militar era un condicionante directo de las posibilidades de acuerdo gubernamental con los sindicalistas, aunque en algunos casos aquella asumía una expresión más directa, como sucedía con el gremio de los portuarios, cuya actividad era monitoreada de cerca por la Marina de Guerra y la Prefectura.

Un asunto singular lo constituyó el sindicalismo del sector público que por su naturaleza generaba no pocos roces al interior del gobierno.¹¹ Así, las discusiones con el Sindicato de Luz y Fuerza de Capital Federal provocaron controversias entre funcionarios por sus efectos sobre inversiones y precios. El acuerdo firmado por la empresa pública Servicios Eléctricos del Gran Buenos Aires, la Compañía Ítalo Argentina de Electricidad, y Agua y Energía Eléctrica, que había convenido en mayo de 1960 un aumento del 25 % a lo largo de un año y medio, fue rechazado por el subsecretario de Energía y Combustible, el ingeniero Salvador San Martín con el argumento de que dicho aumento derivaría en una suba de tarifas de energía para los consumidores. Con consecuencia de este desacuerdo, San Martín, que estaba duramente enfrentado a la conducción sindical encabezada por Juan José Taccone, renunció a su cargo.¹²

Más grave sería la cuestión ferroviaria, en un sector estatal de gran significación, afectado por un crónico déficit de explotación. Por una parte, se trataba de un gremio que había jugado y pretendía continuar jugando un papel en la vida gremial, en cuya conducción convergían radicales del pueblo como Antonio Scipione, socialistas y comunistas, pero también peronistas y que venía sosteniendo una larga serie de conflictos desde la estatización de los ferrocarriles en 1947. Desde los años cuarenta, el *holding* de empresas del riel venía arrastrando un déficit de explotación que obligaba a una asistencia del Tesoro que el Plan de Estabilización venía a reducir. Decidido a continuar con su política de racionalización y de baja del déficit fiscal, el gobierno avanzó en la reestructuración el sistema ferroviario, según el Plan Larkin a tono con las demandas del Banco Mundial para el financiamiento de las obras de infraestructura. En las discusiones paritarias para el año 1961, el gobierno y los sindicatos ferroviarios no llegaron a un acuerdo sobre las nuevas condiciones de trabajo y las futuras escalas salariales en el sector para el año 1961, que eran parte del plan de reordenamiento. Este preveía una reducción del 35% de los trabajadores y determinó que los aumentos salariales estuviesen vinculados a la baja de los costos o a un aumento de los ingresos de las empresas. Los gremios del sector se lanzaron a una huelga de cuarenta y cinco días que descalabró el transporte a escala nacional. A despecho de las dife-

¹¹ El Banco Central entendía que un sector del gobierno estimulaba los conflictos laborales como una forma de posicionarse en la lucha interna Banco Central de la República Argentina (*Memoria Anual*, 1961, citada en García Heras et al., 2022).

¹² Tal como se refleja en la prensa de la época (“Luz y Fuerza le contesta...”, 1960; “Luz y Fuerza. Firmóse...”, 1960).

rencias, la Confederación General del Trabajo apoyó la huelga; lo mismo hicieron los partidos del arco opositor. Viendo complicada la continuidad de su plan de racionalización ferroviaria, el gobierno suspendió su proyecto y aceptó en gran medida las demandas de los ferroviarios. Este resultado tuvo un impacto negativo sobre la gobernabilidad y dejó el camino expedito a la conspiración militar.

El acercamiento a las elecciones de renovación de gobernadores y diputados nacionales y provinciales se presentó como una oportunidad para demostrar la sustentabilidad de la gestión. Hasta el momento el gobierno había sorteado exitosamente las anteriores compulsas electorales, gracias a la abstención del sindicalismo, que tácitamente lo había beneficiado. A medida que avanzaba el período presidencial se hacía imperioso que el gobierno optara entre continuar con la política de integración que se había insinuado en los primeros meses de gobierno o se transformara en un partido antiperonista. La integración requería convencer al peronismo de la imposibilidad de acceder al poder; a cambio se le garantizaba el control sindical y cierta presencia en la escena política y partidaria. La segunda opción implicaba una acentuación del discurso antiperonista. En las elecciones de 1960 y 1961, se produjo una suerte de situación intermedia gracias a la que los sindicalistas se abstuvieron de participar en las elecciones, favoreciendo indirectamente a los candidatos ucristas.

Pero las elecciones de marzo 1962 la situación cambió. Se presentó como una oportunidad para el sindicalismo de mostrar su preminencia sobre el sector político del justicialismo. En términos más generales, la expresión política de la clase obrera peronista estaría directamente vinculada al movimiento sindical. Vandor sería el encargado de la organización de la campaña electoral del candidato Andrés Framini, que representaba a los sectores sindicales duros peronistas. El gobierno debió elegir la opción de encarnar al electorado antiperonista, por el que debía competir con la otra rama del radicalismo, la Unión Cívica Radical del Pueblo.

La victoria final del justicialismo en algunas de las provincias, sobre todo en la de Buenos Aires fue posible gracias a la infraestructura y los recursos económicos provistos por la Unión Obrera Metalúrgica y otros sindicatos peronistas. Paradojalmente, el episodio que condujo a la crisis final del gobierno del presidente Frondizi fue originado en uno de los sectores en los que este podía haber presumido de haber logrado sus propósitos de normalización con que había iniciado su mandato

A modo de conclusión

En este trabajo, partimos de algunas constataciones básicas. El período de la Revolución Libertadora es fundamental para entender la gestión presidencial de Frondizi. La Argentina de 1958 estaba atravesada por una profunda conflictividad laboral que era imprescindible superar para continuar el camino del crecimiento, especialmente industrial, que se había evidenciado en los años previos.

Frondizi era, en mayo de 1958 cuando alcanzó la Presidencia de la República, parte de la tradición nacional popular. Esta raigambre, compartida por el radicalismo y el peronismo, compatible con la defensa de las instituciones de la democracia, se involucraba abiertamente en la protección de los trabajadores y del empresariado nacional. A esos tópicos, Frondizi le agregó el desarrollo económico.

La escena de conflicto que la “resistencia peronista” y la “Libertadora” habían dejado a su llegada, requería una resolución urgente que tomara en cuenta a los trabajadores. Para ello era imprescindible dar un giro sustancial a las relaciones con los sindicatos, facilitando su legalización con la participación en la dirección de los dirigentes más representativos y reconociendo su estructura previa, sin abandonar la injerencia estatal al modo del peronismo. Desde la perspectiva de Frondizi, este reconocimiento no podía acometerse sin la paralela admisión de que la cultura laboral peronista no era compatible con la implementación de un programa de desarrollo. En este sentido, los frondizistas consideraban que los intereses históricos de la clase obrera chocaban contra sus intereses inmediatos, al menos como los trabajadores los concebían. Esta impresión no se deduce de las primeras medidas adoptadas en el poder, como el aumento salarial de emergencia; este fue más bien fruto de una necesidad política que económica. Pronto en las entrañas del poder se comenzaría a señalar que los salarios en la serie histórica estaban sobrevaluados en relación a la capacidad productiva y que, por lo tanto, en principio sería aceptable un retraso consentido de su valor, en el que el consentimiento podría ser obtenido de distintas formas, incluso “a palos”. La caída del salario real provocada por el plan acordado con el Fondo Monetario Internacional en diciembre de 1958 era un sinceramiento relativo a la productividad media de la economía que tendería a crecer conforme se fuera aplicando la política de desarrollo.

El vínculo gubernamental con el gremialismo estuvo atravesado entonces por contradicciones inherentes a la propuesta frondizista que nunca abandonó completamente su origen nacional popular en el reconocimiento del aporte del sindicalismo peronista a la economía y a la política nacionales, pero que tenía en la inversión de capitales, extranjeros y nacionales, su meta estratégica. El costo laboral decidía la inversión, pero también la disciplina fabril y la seguridad jurídica. Así, los dirigentes sindicales que fueron perseguidos y encarcelados, no recibieron ese trato por ser peronistas sino por ser desestabilizadores del proyecto económico, que en última instancia los favorecería. Las políticas de seducción al sindicalismo peronista fueron acompañadas de persecución cuando los representantes de los trabajadores acudían a medidas de fuerza para recusar las políticas del gobierno.

Finalmente quedó latiendo una paradoja. Por una parte, la tentativa de negociación tripartita y de concertación proyectada inicialmente no se pudo mantener como fuera concebida por Frondizi; no obstante, la reorganización del aparato sindical y la implementación de la negociación laboral contribuyeron a generar mecanismos de disciplina fabril afines con las metas desarrollistas del programa económico. Más allá de su resultado en el mandato interrumpido en 1962, este modelo de articulación estuvo en la base de ciclo de crecimiento económico argentino del período 1963-1974.

Referencias

- Acta con Luz y Fuerza (1961 septiembre 26). *La Nación*, p. 1.
- Análisis del discurso del ministro de Economía. (1958, julio 8). *Economic Survey*, pp.1-2.
- Basualdo V. (2010). Los delegados y las comisiones internas en la historia argentina. Una mirada de largo plazo, desde sus orígenes hasta la actualidad. En Socolovsk, Y. y Arceo, N. (Coords.). *Desarrollo económico, clase trabajadora y luchas sociales en la Argentina contemporánea*, IEC-CONADU.

- Beccaria L. y Maurizio R. (2022). *The long-run dynamics of wages and inequality in a country with very high macroeconomic instability: the "Argentine case", 1940-2017*, 2022, mimeo.
- Belini C. (2020) El empresariado industrial durante el ascenso y la crisis del desarrollismo (1955-1963)" En *Estado y empresarios en la Argentina. Política y economía 1955-2001*, Belini, C. (Comp), Lenguaje Claro.
- Cavarozzi M. (1979). *Consolidación del sindicalismo peronista y emergencia de la fórmula política argentina durante el gobierno frondizista*. CEDES.
- Cavarozzi M. (1984). *Sindicatos y política en Argentina*. CEDES.
- Correspondencia interna. (1958). [Nota sin firma]. Caja 03.4.1, Colección Archivos Particulares, Grupo de Estudios Económicos, Archivo Frondizi/CEN, Biblioteca Nacional Mariano Moreno.
- Dirigentes sindicales visitan a Perón. (1959, enero 12). *Correo de la Tarde*, p. 3.
- Dos Santos, M. (Comp.). *La concertación político-social y democratización*, Buenos Aires, CLACSO, 1987.
- Luz y Fuerza le contesta al Ingeniero San Martín (1960, octubre 19). *El Mundo*, pp. 3-4
- Fontana J. (2005). *El modelo del movimiento obrero en el modelo industrialista. La renovación frustrada*. SEDICI.
- Frondizi A. (1958). *Programa de Estabilización de la Economía Argentina*. Presidencia de la Nación.
- Frondizi Arturo (1959). *Trabajadores y empresarios frente al programa de estabilización*. Presidencia de la Nación.
- García Heras, R., Heymann, D., y Montero, G. (2022). Episodio cíclico y cambio estructural. El Plan de Estabilización y Desarrollo, 1958-1962. En Gerchunoff P., Heymann, D., y Jáuregui. A. (Comps.). *Medio siglo entre tormentas: fluctuaciones, crisis y políticas macroeconómicas en la Argentina (1948-2002)*. EUDEBA.
- Heymann, D. (1980). Fluctuaciones de la industria manufacturera argentina, 1950-1978. *Cuadernos de la CEPAL*, 34.
- James, D. (1990). *Resistencia e integración. El peronismo y la clase trabajadora argentina 1946-1976*, Sudamericana.
- James, D. (2007). Sindicatos, burócratas y movilización. En James D. (Comp.). *Violencia, proscripción y autoritarismo 1955-1976*. Sudamericana.
- Jáuregui, A. (2016). El desarrollismo y los cambios en el mundo del trabajo. En Cerra A., Jáuregui A., y Yazbek S. (Comps.). *Génesis y construcción del desarrollismo argentino*. Biblos.
- Jáuregui, A. y Keifman S. (2021). 1962-1966: Crisis y desarrollo bajo control pretoriano. *Documento de Trabajo IIEP 58*, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires.
- Luz y Fuerza. Firmóse anoche el convenio (1960 noviembre 19). *Clarín*, p 11.
- Menotti, E., y Olcese H. (Coords.) (2008). *Arturo Frondizi. Su proyecto de integración y desarrollo nacional*. Editorial Claridad.
- O'Donnell, G. (1982). *El estado burocrático autoritario*, Editorial de Belgrano.
- Operativo policial contra comerciantes. (1959, enero 5). *Noticias Gráficas*. p. 7.
- Sikkink, K. (2009). *El proyecto desarrollista en la Argentina y Brasil: de Frondizi a Kubistchek*, Siglo XXI.

- Smulovitz, C. (1988). *Oposición y gobierno. Los años de Frondizi*. Centro Editor de América Latina.
- Szusterman, C. (1998). *Frondizi. La política del desconcierto*. Emecé.
- Yazbek, S. (2016). El sindicalismo petrolero frente a los contratos de Frondizi: una interpretación alternativa. En Cerra A., Jáuregui A., y Yazbek S. (Comps.). *Génesis y construcción del desarrollismo argentino*. Biblos.

Desarrollismo en clave de seguridad nacional: industrialización subsidiada en el noreste de Chubut durante la dictadura de la Revolución Argentina (1966-1972)

Developmentalism in National Security Mode: Subsidized Industrialization in the Northeast of Chubut during the Dictatorship of the Argentine Revolution (1966-1972)

Axel Binder¹

Resumen: Los programas desarrollistas para Patagonia tuvieron un marcado componente estratégico-militar, que combinó el crecimiento de regiones económicamente “atrasadas”, con las pretensiones de seguridad de la “Revolución Argentina”. Para ello procuró descentralizar la actividad industrial de las grandes capitales y alentó el poblamiento del “desierto” patagónico para reafirmar la soberanía nacional. La creación de un Polo de Desarrollo en el Noreste de Chubut transformó la estructura económico-social de la región, y estimuló el desarrollo de nuevos intereses y contradicciones sociales. En este artículo abordaremos algunas implicancias de esa industrialización, en especial la triangulación entre Estado provincial, empresarios y gremios. Esa fue la fuerza social dominante que delineó los ejes principales de la industrialización y ejerció el lobby político necesario para conseguir el apoyo de la población local; mientras en paralelo disputaba con otras burguesías regionales del país la redistribución de recursos del Estado Nacional que significaban los regímenes de promoción industrial.

Palabras clave: Industrialización; Dictadura; Grupos de interés.

Abstract: The development programs for Patagonia had a marked strategic-military component, which combined the economic growth of "backward" regions with the security pretensions of the "Argentine Revolution". To do this, they aimed to decentralize the industrial activity of the big capitals and encouraged the settlement of the Patagonian "desert" to reaffirm national sovereignty. The creation of a Development Pole in the Northeast of Chubut transformed the socio-economic structure of the region, and stimulated the development of new interests and social contradictions. In this article we will address some implications of this industrialization, especially the triangulation between the provincial state, businessmen and labor unions. That was the dominant social force that outlined the main axes of industrialization and exercised the necessary political lobbying to get the support of the local population; while in parallel disputed with other regional bourgeoisies the redistribution of resources from the National State that meant the industrial promotion regimes.

Key words: Industrialization; Dictatorship; Interest groups.

Recibido: 6 de mayo de 2022

Aprobado: 17 de octubre de 2022

¹ Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Tecnológicas. Instituto de Investigaciones Históricas y Sociales, Universidad Nacional de la Patagonia San Juan Bosco. ORCID 0000-0002-5553-5155. axelbind@gmail.com

Introducción

En el presente artículo analizaremos el proceso de industrialización del noreste (NE) de Chubut a fines de la década de 1960 atentos a dos dimensiones que la circundan. Por un lado –desde un enfoque macro y cuantitativo– la creación de ese polo de desarrollo y la descentralización de capitales y de mano de obra que promovió, será interpretada como parte de una misma estrategia económica y política (de dominación) concebida en el marco de la Doctrina de Seguridad Nacional (DNS). El análisis de los indicadores económicos a partir de estadísticas y censos permitirá no sólo advertir el ritmo, el perfil y los diferentes momentos de dicha industrialización, sino también observar la agencia del Estado, tanto a nivel provincial como nacional.

La otra dimensión de análisis –más micro y cualitativa– sitúa la mirada en el ámbito local para poner de relieve la articulación de “fuerzas vivas” de la región:¹ quiénes integran esa “alianza” desarrollista, qué sectores la dirigían, qué estrategias desplegaban y con qué discursos las sostenían. Para ello, analizaremos algunas situaciones de conflicto entre 1969 y 1972, que hemos relevado del *Diario Jornada*: único medio de prensa, cuyo director también dirigía las Comisiones Promotoras que triangulaban con un sector del sindicalismo y del Estado provincial, en favor de los programas de promoción industrial.² En ese sentido, observaremos el alineamiento de fuerzas al interior de esa “alianza” donde la burguesía regional (empresarios, funcionarios, técnicos e intelectuales) tiene la iniciativa. Detrás de sus intereses se encolumnaba la acción del sindicalismo participacionista y de la dictadura provincial, que tuvo como figura clave a su interventor, el contralmirante Guillermo Pérez Pittón.³

¹ Así es como desde el ideario liberal y desarrollista de la época se solía referir –corporativamente– a aquellos sectores de la sociedad que potencialmente podían impulsar o colaborar con el desarrollo capitalista de la economía y con la “modernización” de la sociedad. Hemos optado por no usar el concepto de “Concertación” para referir a esa trama de relaciones que se forja entre el Estado, los empresarios y los sindicatos durante este período. En su lugar, hemos optado por hablar de “triangulación”, “alianza” o “convergencia” de fuerzas “vivas” o desarrollistas, dado que el tipo de articulación que llevan a cabo no se ajusta a la situación política que la noción de “Concertación” suele aludir.

² El *Diario Jornada* es una de las principales fuentes que hemos consultado a la hora de realizar la reconstrucción histórica del período. Su director mantenía estrechos vínculos con la administración provincial y apoyaba con ahínco las políticas desarrollistas que para la región impulsaba el gobierno de la “Revolución Argentina”. Los intereses creados en la región con estos proyectos de “Polos de Desarrollo” tuvieron especial expresión a través de este diario (Binder, 2015). Sin embargo, como veremos a lo largo de este artículo, el hecho de funcionar la mayor de las veces como un instrumento de poder, no ha representado un obstáculo epistemológico que impidiera analizar de manera crítica la información con la que reconstruimos el proceso histórico. Al saber por adelantado el contexto en el que se inserta la fuente, sus intereses concretos y su posición político/ideológica, disponemos de suficientes elementos como para objetivar la fuente. Esto nos permite leer entre líneas y extraer valiosos elementos para un análisis crítico del proceso político, económico y político de la región (Binder, 2012b).

³ El sindicalismo “participacionista” refiere específicamente al perfil sindical que se desarrolla durante la dictadura de Juan Carlos Onganía, que responde al llamado de Onganía de colaborar con la “Revolución Argentina”. Darío Dawyd explica que allí se anidó una nueva identidad sindical estrechamente vinculada al gobierno militar: “La importancia de este grupo de sindicalistas estuvo dada porque representó la primera oportunidad en que un sector del peronismo se decidió a abandonar una premisa básica posterior a 1955 (la vuelta de Perón y el peronismo al gobierno) en pos de la participación en un gobierno que reconociera y ayudara a los sindicatos, sin importar el origen de ese gobierno, ni su programa económico. Esto fomentó el paulatino alejamiento de esta tendencia de sus orígenes peronistas, en pos de un apoliticismo pragmático subordinado al Estado y ‘cooperativo con el sector capitalista hegemónico’” (2014, p. 3).

En función de todo ello, el artículo ha sido organizado en tres secciones: una primera de carácter más contextual en la que se describe y caracteriza la industrialización regional, donde se privilegia un enfoque de tipo más económico, sin perder de vista la centralidad que asume el Estado (tanto provincial como nacional). En la segunda sección, ya desde una óptica más política y discursiva, se analiza la constitución de ese polo industrial en el NE de Chubut (1969), como parte de una estrategia de la dictadura de Onganía que combinaba Seguridad y Desarrollo, al promover el poblamiento del Sur y la descentralización de las grandes capitales a partir de la apertura de un nuevo espacio económico que ofrecía ventajas sensibles para la producción y la acumulación de capital. En la última sección se analiza la convergencia de las “fuerzas vivas” dominantes, al observar la articulación de un sector del movimiento obrero organizado (sindicato textil), del empresariado (Comisiones Promotoras) y del Estado provincial (funcionarios políticos y mandos militares). Para ello analizaremos dos situaciones históricas que nos permiten observar el funcionamiento de esa “triple alianza”. Finalmente, en las conclusiones, reflexionaremos sobre esa triangulación de fuerzas, en especial sobre quién dirige y qué interés de clase es el hegemónico.

Del ensayo de industrialización (1956-1968) al Polo de Desarrollo (1969-1987)

La “modernización” de las fuerzas productivas que encararon los capitales extranjeros en condiciones monopólicas durante la década del sesenta (Azpiazu et al., 2004; Basualdo, 2010; Braun, 1970; O’Donnel, 1977), aceleró el tránsito hacia una fase de desarrollo capitalista en la que el capital financiero comienza a imponer su dominio sobre el capital industrial. El Programa de Investigación Sobre el Movimiento de la Sociedad Argentina (PIMSA) ha planteado que, en Argentina, el pasaje del desarrollo *extensivo* al desarrollo en *profundidad* fue un proceso conflictivo que abarca desde Krieger Vasena (ministro de Economía de Onganía) y el “Consenso de Washington”, hasta la crisis de 2001 (Cavalleri et al., 2005).⁴

No obstante, mientras que el capitalismo en las zonas metropolitanas avanza desde fines de los sesenta hacia un desarrollo en *profundidad* (pasando a predominar el capital financiero), en Chubut comienza a hacerlo *extensivamente* (prevalciendo el capital industrial); lo que da la apariencia de ir a contrapelo de la tendencia general del capitalismo argentino. Sin embargo, se trata de un desarrollo desigual, combinado y complementario entre distintas estructuras económicas-sociales concretas de Argentina (Pérez Álvarez 2010, 2013).

La estructura económico-social de Chubut, desde fines del siglo XIX, puede ser caracterizada como propia de un *capitalismo de estado en enclave* (Iñigo Carrera et al., 1999). Esta definición pone de relieve dos aspectos centrales: por un lado, la fuerte impronta del Estado que asume el rol principal de agente capitalista para regular a través de políticas económicas el desarrollo de las actividades productivas; por el otro, el predominio de empresas con posición monopólica cuya actividad guardó escasa articulación con otras ramas productivas. Esto implicó la exportación de productos con un bajo valor agregado y limitó el

⁴ Explican que hay dos direcciones en las que puede desarrollarse el capitalismo: en *extensión* en el que se difunde la relación asalariada sobre nuevos territorios sociales (para el capital), y se destruyen las relaciones sociales preexistentes; el otro sentido en el que se expande el capitalismo, en *profundidad*, avanza sobre la explotación de esas relaciones capitalistas ya consolidadas –para extraer mayor plusvalor y concentrar capitales (Cavalleri et al., 2005, p. 7).

efecto multiplicador sobre otras actividades económicas de la región (Pérez Álvarez, 2010, p. 21-22).

La industrialización patagónica en el NE de Chubut (1956-1987), tampoco escapó – a pesar de su impronta modernizante– a esa lógica de enclave que desde fines del siglo XIX predominaba en la región. El desarrollo y el crecimiento económico estuvieron atados a la intervención del Estado, que se encargó de instrumentar las condiciones favorables al capital para dinamizar el proceso industrial (al redistribuir activos en forma de promociones, créditos, subvenciones, obras públicas, decretos, etc.). En suma, se trata de un largo proceso de *industrialización asistida* (Ibarra y Hernández, 2017) o *subsidiada* (Pérez Álvarez, 2015, 2016a, 2016b) entre 1956 y fines de los ochenta, momento en el que se interrumpe el otorgamiento de nuevos subsidios, lo que precipitó la crisis de esa estructura económica social. En ese largo proceso de *industrialización asistida y subsidiada* pueden identificarse dos etapas: un primer momento (1956-1968) donde el crecimiento industrial se basa en las exenciones impositivas y franquicias de importación; y una segunda etapa (1969-1987) cuya planificación contó con un programa de promoción industrial más elaborado y ambicioso, que aspiraba a la configuración de un polo de Desarrollo en Patagonia, pero igualmente dependiente de la tutela estatal.

Fue en 1956 cuando la dictadura que encabezaba Aramburu dictó el Decreto 10.991 en el que se reconocía “la necesidad de propender al desarrollo económico, social y cultural de la Patagonia, contribuyendo al mejoramiento de las condiciones de vida de sus pobladores” (“UIP: diez años”, 1969).

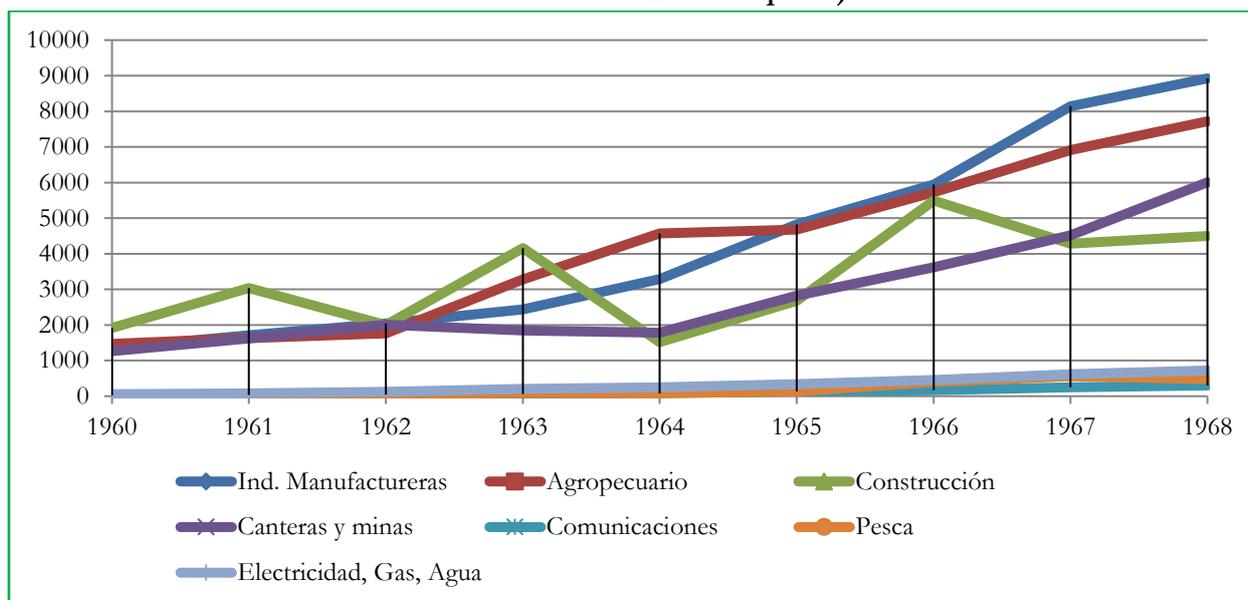
Se retomaba la libre introducción de artículos para el consumo como medida de fomento –que ya había aplicado el gobierno de Edelmiro Farrel en 1945– e instrumentaba también estímulos fiscales para alentar la radicación de industrias en la región (Pérez Álvarez, 2021). Esa entrada de bienes libres de derechos de aduana, cuya importación estaba prohibida en el resto del país, incentivó un tipo de consumo suntuario, al que accedieron los sectores más acomodados de la sociedad local. El caso de los vehículos fue paradigmático, no tanto por la renovación del parque automotor regional, sino por el contrabando al norte del país que acabó por alentar (Ibarra y Hernández, 2017).

Al año siguiente se dictó el Decreto 9924/57 que promovía con mayor precisión la instalación de industrias textiles y la producción a partir de hilo sintético importado para su posterior comercialización al norte del paralelo 42. Esos incipientes estímulos que implementó el Estado Nacional para promocionar la industria textil en Chubut, permitieron la instalación de las primeras tejedurías que confeccionaban prendas de vestir con materia prima importada. Así, entre 1956 y 1960 se instalaron 34 pequeñas plantas textiles que emplearon aproximadamente unas 2200 personas, y se estima que para el año 1969 unas 29 empresas seguían en producción (Altimir, 1970; Irusta y Rodríguez, 1993; Schvarzer, 1987). En Puerto Madryn, las empresas Del Golfo S. A. (1956) Cualicrón, (1959) y Tycora (1961), fueron algunas de las fábricas textiles que -en parte- ayudaron a absorber el desempleo que generaron la caída de la actividad portuaria, el cierre del ferrocarril y el cambio en la traza de la Ruta Nacional 3, en 1961.

Ibarra y Hernández (2017) han dado en llamar esta etapa como *ensayo de industrialización*, dado que no estuvo planificada ni tuvo la entidad suficiente para modificar en profundidad la economía local-regional. Aunque sí logró instalar en la sociedad “ciertos aprendiza-

jes y componentes mentales inherentes a la industria, y que anteriormente no existían, amén de la presencia de trabajadores fabriles modernos” (Ibarra y Hernández 2017, p. 104). Y si bien la explotación de la ganadería ovina fue la principal actividad económica de la región hasta mediados de la década del sesenta (tal como puede apreciarse en el Cuadro 1), las modificaciones en los decretos de promoción comenzaron a definir un perfil industrial que habría de tener como principal protagonista a la rama textil.

Cuadro 1: Evolución del Producto Bruto Geográfico (PBG) por sector, 1960-1968 (a precios de mercado en millones de pesos)



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos estadísticos del PBG de Chubut 1960-1968 (Asesoría de Desarrollo, 1970).

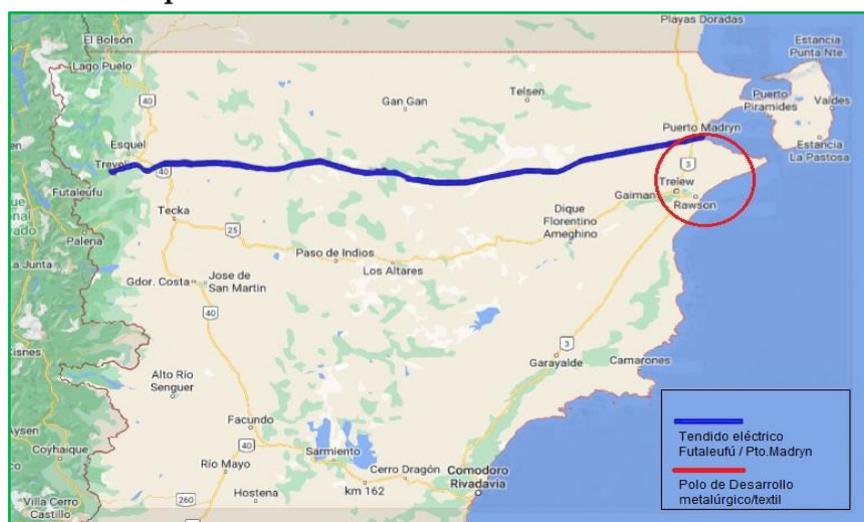
Ese inicial despliegue de la industria manufacturera en Chubut durante la primera etapa que llamamos *ensayo de industrialización* (1956-1968), recibió un fuerte impulso a mediados de 1969 –luego del Cordobazo–, cuando la dictadura de Onganía firmó los decretos 3.729 y 18.447.⁵ A partir de entonces y hasta 1985, el sector secundario de la economía se consolidaría como el eje central del desarrollo regional.

De esas alternativas para el crecimiento industrial, el aluminio se presentaba como la principal medida de desarrollo regional, ya que permitiría sacar de la profunda depresión a la economía madrynense. La dictadura de la “Revolución Argentina” afirmaba que la planta de aluminio lograría “transformar económica y socialmente la Patagonia fomentando el poblamiento del sur” (“Pónese en marcha”, 1969). El Decreto 3.729, firmado por el gobierno nacional el 10 de julio de 1969, establecía en sus fundamentos que, “el programa de referencia implicará la creación de un polo regional de desarrollo patagónico, que traerá aparejado la radicación estable de habitantes en la provincia del Chubut, con todas las repercusiones que ello representa para la economía de la zona” (Programa del aluminio”, 1969).

⁵ En el primero de ellos se aprobó el programa para el desarrollo de la industria del aluminio en Puerto Madryn; el segundo, denominado “Promoción Industrial de la Patagonia”, eximía a las empresas del impuesto a las ventas por otros 10 años, y alentó el desarrollo de la industria textil.

Se puso en marcha así el “Complejo del Aluminio” proyectado por Comisión Permanente de Planeamiento del Desarrollo de los Metales Livianos (COPEDESMEI). La COPEDESMEI, fue el organismo dependiente de la Fuerza Aérea que tuvo a su cargo el proyecto de la planta de aluminio. El mismo se fundaba en la explotación del puerto de aguas profundas en Madryn y en la construcción de una usina hidroeléctrica en Futaleufú, a unos 550 km (mapa 1). Esto último, para producir energía a un bajo costo y aumentar la competitividad de la producción de aluminio en Puerto Madryn (Binder, 2012a; Caprano, 2008; Pérez Álvarez 2011; Rougier, 2011; Solari Yrigoyen, 1976).⁶

Mapa 1: Tendido eléctrico al Polo de Desarrollo



Fuente: Elaboración propia en base a Google Maps (2022) y Radio 3 Cadena Patagonia (2021).

El espaldarazo a los ánimos desarrollistas que había significado la aprobación del proyecto de la Fuerza Aérea (presentado en 1967), se potenció cuando el 17 de noviembre de 1969 Onganía firmó el Régimen de Promoción Patagónica (decreto 18.447) que eximió a las industrias del impuesto a las ventas por 10 años.⁷ Al mes siguiente el interventor de la

⁶ En marzo de 1970, Levingston aprobó el pliego de bases y condiciones generales del llamado a concurso para la puesta en marcha de la planta de aluminio y se establecieron beneficios fiscales por 10 años. Finalmente, en abril de ese año el gobierno adjudicó a Aluar Aluminio Argentino la construcción, puesta en marcha y explotación de la planta de aluminio. La elección de Aluar fue entre otras dos empresas -ALPASA S. A. (sociedad compuesta por las firmas Kaiser, Pechiney y Alcan) y PRALSA S. A.-, y no estuvo exenta de sospechas e irregularidades; “el Ministerio de Economía de la Nación se habría opuesto a la inclusión de la Kaiser en la sociedad mixta propuesta por el gobierno federal y uno de los dirigentes de Aluar habría puesto las mismas objeciones...” escribía el diario Jornada (“Evitemos Nuevas Frustraciones en el Chubut”, 1971) en una nota que reflejaba el temor de las “fuerzas vivas” locales de que no se realizara el proyecto. Sobre los avatares del mismo y de la adjudicación a Aluar recomendamos ver el trabajo de Marcelo Rougier (2011); allí analiza el recorrido de las propuestas, los sectores en pugna, las tensiones políticas que subyacieron al proyecto de COPEDESMEI y (entre otros aspectos igual de enriquecedores) el porqué del otorgamiento al grupo Aluar, a pesar de que su propuesta no era la más idónea.

⁷ Esta última medida venía a sosegar las inquietudes de los industriales asentados en la región, al prorrogar el vencimiento –en diciembre de 1969– de una promoción anterior que de igual manera los eximía del IVA. Con anterioridad, en marzo de ese mismo año y en el marco de una gira patagónica, Onganía ya había firmado algunas promociones particularizadas a empresas locales (entre ellas a las empresas textiles “Lanera Austral”, “Nylotex” y “Del Golfo”; y al frigorífico “Centenario”), eximiéndolas de impuestos y dándoles prioridad financiera para importaciones, ampliaciones y equipamiento.

provincia (el Contralmirante Pérez Pittón⁸) colocó la piedra fundamental de lo que sería el futuro Parque Industrial de Trelew (PIT). Su ministro de Economía sostuvo en ese acto que:

Todos los hombres y mujeres de cualquier lugar de la provincia deben comprender que la instalación de una planta de aluminio en Puerto Madryn, la implantación de un centro textil en Trelew, la reactivación pesquera en el puerto de Rawson, el desarrollo de un polo metalúrgico y mecánico en Comodoro Rivadavia o la creación de un centro turístico en Esquel, benefician individual y colectivamente a la comunidad entera del Chubut. (“Fue colocada”, 1969)

Al año siguiente, empresarios y funcionarios de la provincia lograron establecer una modificación del Decreto 3113/64: el Decreto 2595/70, que venía a promover los procesos textiles que partían de fibras e hilados sintéticos. El General Chescotta (ministro de Industria y Comercio), argumentaba que con ello se tenían “elementos suficientes y necesarios para operar la descentralización hacia esta provincia de gran parte de los establecimientos textiles radicados en Buenos Aires, hecho que actuará complementariamente en favor de la modernización del parque” (“Promoción de la industria”, 1970).

Sin embargo, quedaban fuera de contemplación los procesos textiles que partían de hilados de lana o algodón. Recién en abril de 1971, el Gral. Lanusse (que había asumido el cargo presidencial luego de la destitución del General Levingston tras los acontecimientos de Córdoba conocidos como “El Viburazo”) firmó una modificación compensatoria en el Decreto 2595/70, que ampliaba los beneficios a aquellas industrias que utilizaban hilado natural; también se autorizaba el traslado a la región de maquinarias y equipos adquiridos desde el 1° de enero de 1968, que podrían sumarse al régimen de promoción. Ahora sí, los empresarios textiles tenían suficientes garantías y beneficios, tanto del Estado Nacional como del Provincial, para desarrollar sus actividades. A menos de una semana, se creó formalmente por decreto el PIT e inmediatamente el Ministerio de Economía provincial se dispuso a recibir las solicitudes de adjudicación de tierras (“Creóse por un Decreto”, 1971).

Para el PIT se reservó un área de 300 hectáreas de tierra que el Estado Provincial había adquirido del propietario Pedro Corradi. Uno de los principales atractivos para la inversión de los capitales industriales, estaba en el aprovechamiento compartido de los servicios que el parque ofrecía (energía, gas, agua, cloacas, tratamiento de líquidos residuales, etc.), lo que permitía abaratar costos y aumentar la rentabilidad. El Banco Industrial⁹—con sede en Rawson— abrió líneas de financiamiento especiales para las construcciones edilicias dentro del PIT; y el Estado provincial también brindó facilidades de pago a través del Banco Chubut, especialmente para el acceso a las tierras del parque.¹⁰

El financiamiento y la fuerte inversión del Estado en obra pública fue uno de los elementos característicos de esta segunda etapa de industrialización subsidiada. Desde 1968, el Estado provincial había asumido un mayor compromiso a través de las tratativas y del

⁸ Igual rango que su antecesor Osvaldo Guaita (que estuvo en el cargo hasta marzo de 1968). Como todos los representantes de los altos mandos políticos de la región, se trataba de un hombre proveniente de la Armada, fuerza que tenía a su cargo el control operacional de la costa chubutense. Pérez Pittón renunciaría en julio de 1970, y el Contralmirante Jorge Costa pasaría a ejercer el cargo de interventor provincial.

⁹ Durante el gobierno de Levingston y con Aldo Ferrer en la cartera de Economía (en el marco del Plan de Desarrollo y Seguridad) se convierte en el Banco Nacional de Desarrollo (BANADE).

¹⁰ “En ningún caso podrán exceder el plazo de cinco años, con la tasa de interés que fija el Banco de la Provincia del Chubut para la financiación” (“Creóse por un Decreto”, 1971).

lobby político que ante el gobierno nacional encaró su interventor, Pérez Pittón. Se destacaron también las mediaciones de sus funcionarios, que frecuentemente viajaban a Buenos Aires para realizar gestiones con las secretarías de Industria y Comercio o de Legal y Técnica; o bien para mantener reuniones con autoridades del Consejo Nacional de Desarrollo (CONADE), del Banco Industrial, del Consejo Federal de Energía o del Consejo Federal Vial.

Esa creciente intervención del Estado provincial fue fundamental para sostener los intereses de la industria en la región y dinamizar su desarrollo, en sintonía con los objetivos nacionales del gobierno de las Fuerzas Armadas (FF.AA.). Para mediados de 1969, el gobierno provincial —que junto a los sectores empresariales y sindicales apostaban a una pronta expansión industrial— había ejecutado con recursos del Fondo de Integración Territorial (FIT), algunas obras de infraestructura básica: interconexión eléctrica, líneas de alta tensión a Puerto Madryn, mejoras en el puerto de Rawson, un frigorífico en Gaiman, un mercado concentrador en Trelew y mejoras sobre la Ruta Provincial 25.

Hacia 1970 Chubut era una de las provincias a la que mayores recursos había destinado el FIT. Con nuevas partidas se financió una planta potabilizadora en Trelew, un nuevo acueducto para Puerto Madryn y mejoras en las rutas y caminos del interior de la provincia; mientras que con los fondos provenientes del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) se terminó de asfaltar la Ruta Nacional que unía Puerto Madryn y Trelew. El desarrollo de la infraestructura de transportes (rutas, puertos y aeropuertos)¹¹ fueron obras de modernización que también encaró el Estado provincial. Además de la pavimentación de las rutas troncales de la provincia, durante los primeros años de la década del '70 se avanzó con el Plan de Interconexión Energética, y se comenzaron a instalar centrales y tendidos telefónicos: “nadie invierte dinero en el desierto si ese desierto no cuenta, por lo menos, con comunicaciones fáciles en una época en que las mismas han trascendido el ámbito de la tierra” (“Entel y la industrialización”, 1969).

En suma, el Estado encaró un plan de inversiones al que se destinaron

16.000 millones de pesos en la construcción de caminos pavimentados; 800 millones de pesos en redes de telecomunicaciones; 23.000 millones de pesos en energía eléctrica; 5.000 millones de pesos en viviendas y 2.500 millones de pesos en obras para la provisión de agua. (Gatica, 2010, p. 143)

Ya para mediados de 1970, Pérez Pittón podía hacer gala de su gestión “modernizadora”. Para atraer nuevas inversiones a la región, hacía constante alusión en sus discursos a la

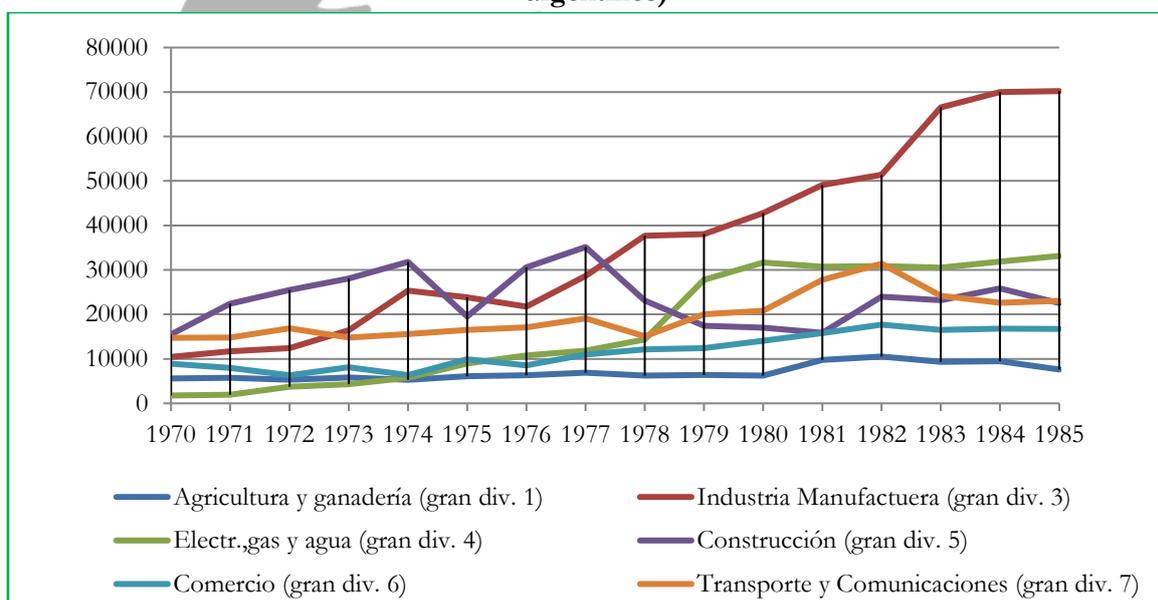
infraestructura vial, social, sanitaria y de otros órdenes, extendiéndose asimismo en polos de desarrollo establecidos, pavimentación de rutas, medios de comunicación, parques industriales que contarán con energía eléctrica a bajo costo, y económicos servicios para uso industrial; recalando en especial la existencia de una mano de obra jerarquizada y competente en la provincia del Chubut. (“Industriales con el gobernador”, 1970)

Durante 1971 la industria textil de Chubut creció abruptamente un 40%, y su actividad en 1974 llegó a ser la más dinámica a nivel nacional (Irusta y Rodríguez, 1993, p. 90;

¹¹ En abril del 1971 se inaugura una nueva pista para el aeropuerto de Trelew, que pasaría a trabajar con una frecuencia de dos vuelos diarios durante toda la semana.

Becaria, 1983). El valor de la producción se triplicó entre 1970 y 1974,¹² momento en el que unas 45 fábricas textiles de la región empleaban cerca de 4300 personas (Beccaria, 1983). De esa producción provincial, la ciudad Trelew participó con un 36,56% en 1970; y en 1974 concentró un 69,64%, lo que refleja el acelerado ritmo de crecimiento (Gatica, 2010, p. 146). Para 1972, Chubut producía casi el 60% del textil sintético del país, y más de la mitad de esa producción se asentaba en Trelew (“Parque industrial”, 1972). Como puede apreciarse en el Cuadro 2, en esa expansión sostenida de la industria se destaca en el tramo inicial 1970-1974, un crecimiento del 41% de la producción; el incremento abrupto en 1974 (64% respecto del año anterior) se corresponde con el inicio de la producción de aluminio en Aluar.

Cuadro 2: Evolución PBG por Gran División, 1970-1985 (a precios de 1970 en pesos argentinos)



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos estadísticos del PBG por gran división (Consejo Federal de Inversiones, 1990)

En paralelo a ese despliegue del sector manufacturero, se destacaría –hasta 1977– el rubro de la construcción, cuyos valores reflejan la expansión en infraestructura que acompañaba a las medidas nacionales de promoción industrial. Junto con las obras viales, la construcción del PIT, la represa hidroeléctrica de Futaleufú (Esquel) y la planta de aluminio en Puerto Madryn fueron las otras obras de envergadura que explican la fuerte participación del sector de la construcción en el PBG. Mientras que la industria textil empleaba en 1971 unas 2600 personas, el sector de la construcción empleaba unos 2400 obreros, muchos de ellos provenientes del medio rural¹³: era una de las actividades que empleaba mano de obra poco calificada y que mayor explotación laboral ejercía.¹⁴

¹² Según datos del PBG de Chubut 1970-1980, (Dirección de Estadísticas y Censos, s/d).

¹³ Aunque en menor medida, también debe inferirse que “en una proporción importante, las firmas textiles localizadas en Trelew emplearon a trabajadores rurales, incrementándoles el ingreso y posiblemente, reduciendo algún empleo redundante que el sector podría estar soportando” (Irusta y Rodríguez, 1993, p. 91)

¹⁴ “¡es increíble pero todavía no se ha abandonado la práctica ilegal de hacer firmar recibos en blanco, como condición para dar trabajo!” se quejaba el dirigente de la UOCRA, Rino Marconi (“Marconi”, 1971).

En no más de tres años (1969-1972), esa promoción industrial transformó la estructura económico-social de la región y modificó la dinámica de las relaciones sociales y de producción, lo que favoreció la expansión de la clase obrera regional. Sin embargo, a pesar del crecimiento económico que reflejan las estadísticas del momento, las nuevas actividades no acabaron integrándose con el resto de su *binterland* productivo, y limitaron el efecto virtuoso de desarrollo social que se esperaba que el Polo generase. En ese sentido, no se logró superar el carácter tradicional de enclave: las industrias continuaron su dependencia estructural con los estímulos externos y subsidios estatales para realizar sus ganancias, muchas de las cuales eran externalizadas sin llegar a ser acumuladas en la propia región (Pérez Álvarez 2016a, 2016b).

Desarrollismo en clave de Seguridad Nacional

“El futuro de la Patagonia está en manos de sus hijos. Los argentinos tenemos la suerte de tenerla como un desafío a nuestra creatividad, a nuestra imaginación, a nuestra voluntad de grandeza. Como ayer templamos nuestras armas en la Conquista del Desierto hoy nos toca templar nuestro espíritu de conquista para el progreso”
(Gral. J. C. Onganía)¹⁵

Mientras que la primera etapa (1956-1968) de crecimiento fue definida como un *ensayo de industrialización*, la segunda (1969-1987) se caracterizó por la constitución de un Polo de Desarrollo que se proyectó bajo el imperativo de la Seguridad Nacional. Los anuncios oficiales y los decretos de promoción firmados luego del “Cordobazo” (1969), se enmarcaron en un programa desarrollista más ambicioso que esperaba articular zonas productivas complementarias en Chubut; pero a su vez esa industrialización tenía un fuerte componente geopolítico y de control social, con el que se pretendía dar respuesta a la crisis orgánica de dominación. Por ese sentido estratégico es que denominamos a esta segunda etapa de industrialización subsidiada como “desarrollismo en clave de Seguridad Nacional”.

En el contexto de la guerra fría y de asimilación de la DNS, el “desarrollo” era pensado por los sectores militares como prerrequisito de “seguridad” y garantía del orden (y viceversa). La estrategia de acumulación y la estrategia represiva representaban dos caras de un mismo proyecto militar. El Consejo Nacional de Seguridad (CONASE) y CONADE encarnaron institucionalmente esa voluntad de la dictadura de disciplinar la sociedad y de ecualizar la economía con las necesidades del capital monopólico extranjero. Las estrategias represivas y los programas de desarrollo del régimen fueron proyectados, evaluados y ejecutados de manera articulada por ambos organismos.

Osiris Villegas, secretario del CONASE sostenía que no podía “haber seguridad sin desarrollo, como tampoco desarrollo sin seguridad” (1968, citado en Snow, 1972), y que la “Seguridad Nacional” implicaba

- a) alcanzar un grado de evolución y desarrollo hacia la sociedad moderna, científica, y técnicamente avanzada [...]; b) influir positivamente en el desarrollo y la seguridad de otros países, preferentemente en el ámbito geográfico de nuestra presencia histórica; y c) contener y neutralizar presiones de todo

¹⁵ “El Futuro de la Patagonia”, 1969. Mensaje desde la Casa de Gobierno de Rawson, transmitido por Radio Nacional.

orden, provenientes de fuerzas internas y externas que interfieran la evolución, el desarrollo y el estilo de vida deseado. (Villegas, 1969, p. 48-49)

Ese particular vínculo entre desarrollo económico y “seguridad nacional” que contemplaba la doctrina militar de la “Revolución Argentina”, encontró en el NE de Chubut un territorio de aplicación y unas “fuerzas vivas” dispuestas a colaborar. Las FF.AA. siempre consideraron a la Patagonia como una región vacía de gente y cargada de recursos estratégicos; y su defensa, un objetivo militar primordial para la Nación (Baeza y Carrizo, 2009). Pero hacia mediados de la década del ‘60 esa combinación entre Seguridad (represión) y Desarrollo (acumulación) adoptó connotaciones específicas en el marco de la DNS.

El “Sistema Nacional de Planeamiento” que las FF.AA. diseñaron tras el golpe de 1966, definía ocho regiones prioritarias para el desarrollo; la Patagónica (Chubut, Santa Cruz y Tierra del Fuego), la primera de ellas.¹⁶ Luego de las rebeliones populares de mayo de 1969, el desarrollo patagónico pasó a servir como medida de “seguridad” que permitiría descentralizar las regiones conflictivas del país. La promoción industrial y el poblamiento patagónico revelaban su complementariedad con la estrategia de dominación política del régimen. Onganía sostenía que

Tenemos una larga frontera que acusa silencios tremendos, desolación, desiertos; falta el elemento humano. Resulta urgente poblarlo [...] La distribución e integración demográfica se halla distorsionada por una inmigración demográfica clandestina con aptitudes morales, físicas e intelectuales inferiores a lo aceptable y que termina por concentrarse alrededor de las grandes ciudades, formando sus ‘villas miseria’. La promoción hará posible andar por otros caminos. (“Urge poblar” 1967)

Esa visión era coincidente con la de los sectores empresariales y sindicales de la región; o al menos, “el poblamiento” fue la carta fuerte que supieron jugar a la hora de presionar al Estado Nacional para acelerar los subsidios y la radicación de industrias. Unos meses antes a la firma del primer decreto de promoción, los dirigentes de la Confederación General de los Trabajadores (CGT) regional (y en especial del sindicato textil) habían participado de la subcomisión económica que suscribió al convenio de “Responsabilidad Asociada para el Desarrollo Demográfico de la Patagonia”, firmado por Onganía durante su gira patagónica (“Poblamiento de la Patagonia”, 1969).

Corporativamente, el programa comprometía a representantes empresariales, del Estado, y sindicales (especialmente del sector textil y de la construcción) a aunar esfuerzos para subsanar “el problema principal de la población, destacándose su baja densidad y sus deformaciones estructurales en cuanto a nacionalidad, sexos y falta de base familiar” (“Programa de responsabilidad”, 1969). Con un antecedente registrado en 1967, el convenio cobraba renovada fuerza con metas concretas para alentar esa migración de personas del sur del país y se proponía: el reclutamiento y traslado de personal, promover la instalación de productores, profesionales, técnicos y artesanos, fomentar la radicación en la zona de los egresados del Servicio Militar y “crear una conciencia de migración al sud” (“Programa de

¹⁶ “La Patagonia será objeto de especial atención por parte del Gobierno Nacional quien ha exhortado al pueblo, a fin de que todo el país vuelque su esfuerzo hacia ese problema. La Defensa Nacional debe, por lo tanto, orientar sus esfuerzos, concentrando una preferente atención sobre esta región (...) la región Patagónica puede definirse como una zona de esfuerzos por realizar que demanda intercomunicación, con grandes espacios de atracción y por un reclamo de presencia argentina, para valorizar sus posibilidades geopolíticas” (Villegas, 1969, p. 89).

responsabilidad”, 1969). La utilización del crédito y de las exenciones fiscales ya era prevista como una herramienta fundamental para alentar la compra de tierras, la relocalización de actividades, el traslado de familias, etc.

La carta “del poblamiento” la jugaría fuertemente la CGT regional al año siguiente, para defender los intereses de la industria en la región, cuando el proyecto de la Hidroeléctrica Futaleufú de COPEDESMEEL parecía desvanecerse. En el texto de adhesión a la movilización popular que habían organizado las “Comisiones Promotoras”¹⁷ en defensa del proyecto, la CGT expuso:

El gastado slogan ‘hay que poblar la Patagonia’ encuentra, en esta obra, uno de los pocos canales que verdaderamente llevan al cumplimiento de este objetivo. Lo contrario significaría que el desierto siga siendo desierto, que las ciudades que prometen ser pujantes se conviertan en pueblos abandonados, sin destino, donde la miseria y éxodo serán la consecuencia inmediata. Y el páramo que mereció la sentencia darwiniana se resignará a su destino de páramo por los siglos de los siglos. [...] El complejo Futaleufú-Puerto Madryn será además, un verdadero mojón de soberanía a lo largo de su frontera. Si la Patagonia no concreta obras de envergadura en las zonas limítrofes, seguirá siendo, pese a quien pese, un poco ‘tierra de nadie’ y una verdadera y permanente tentación para países ávidos de expansión. (“El pueblo expresará”, 1970)

El imperativo de “poblar el sur” no sólo servía para promover con mayor fuerza los intereses industriales en la Patagonia, sino que además generaba consenso entre la burguesía regional y un sector del sindicalismo (participacionista), que coincidían en el tipo de perfil industrial a desarrollar con la promoción. Las Comisiones Promotoras impugnaban los planes de desarrollo más “innovadores”¹⁸, y dejaban en claro la necesidad de alentar aquellas actividades que emplearan mayor cantidad de mano de obra. La industria textil era especialmente considerada para ello, ya que además servía a la exigencia del “poblamiento” patagónico (“Industrialización del Chubut”, 1969). La Unión Industrial Patagónica (UIP) también remarcaba la centralidad de la cuestión demográfica, y entendía que la sanción del decreto 18.447/69 de promoción industrial “permitirá ocupar mucha gente, facilitando así el poblamiento de una región que exige realmente más habitantes” (“UIP: diez años”, 1969). Juan Moraveck, secretario de la UIP, afirmaba además que con dicha sanción el gobierno nacional aspiraba a “la descentralización industrial, la búsqueda de un mayor equilibrio entre regiones, la paulatina integración de la Patagonia a la vida económica, social y cultural del país y la seguridad de nuestras fronteras son aspectos básicos que sin lugar a dudas el gobierno nacional ha considerado al sancionar la citada ley” (“El gobierno prevé”, 1969).

Esa descentralización que significaba la apertura de nuevos polos industriales, cumplía también con el objetivo represivo de desorganizar y fragmentar a la clase obrera, para “enfriar” las principales zonas de conflictividad social y aislar sus núcleos más combativos (Pérez Álvarez, 2016b, Varesi, 2013). En ese mismo sentido, Schvarzer sostiene que esa estrategia de “despromoción” del área metropolitana de Buenos Aires de fines de los sesenta, no buscó tanto corregir el desequilibrio regional y concentración de riquezas, sino más

¹⁷ Se trataba de un organismo que asociaba diferentes entidades patronales de la región y articulaba los intereses de la burguesía regional con los del Estado provincial y los sindicatos participacionistas. Su función era la de fomentar, elaborar proyectos y promocionar la industrialización patagónica.

¹⁸ Como, por ejemplo, proyectos para instalar una planta de ácido sulfúrico como actividad satélite de la producción de aluminio o para la explotación de alunita (sulfato de potasio y aluminio) para “activar” económicamente la zona de Camarones, al norte de Comodoro Rivadavia.

bien reducir el “riesgo social que se derivaba de la presencia de obreros asalariados en su población” (Schvarzer, 1986, p. 47).

Forma también parte de esa estrategia, la creación de nuevas Universidades Nacionales que, al igual que la promoción industrial, se inscribió dentro de la misma lógica de descentralizar la actividad industrial y estudiantil, para debilitar así a la combativa juventud y clase obrera. Del mismo modo, el traslado de los presos políticos a los penales de Chaco y/o Rawson, debe ser entendido como parte de una estrategia represiva para descentralizar aquellas instituciones y actividades en torno de las cuales se desarrollaban las luchas sociales de los grandes centros urbanos.

Aldo Ferrer —ministro de Economía de Levingston— ya había explicado ante la Confederación General Económica que la política económica del gobierno se basaba “en el apoyo franco a la empresa privada, y en particular, a la de capital nacional, y en promover rápidamente el desarrollo del interior del país, porque la Argentina tiene un viejo problema histórico de concentración excesiva en la zona del Gran Buenos Aires” (“Ante dirigentes de la CGE”, 1971). En 1972, ya con Lanusse en el poder, se decretó una nueva medida de promoción industrial: la Ley 19.904 que acentuaba esa tendencia descentralizadora al prohibir la instalación de nuevas fábricas en Capital Federal (Schvarzer, 1986).¹⁹ Durante la inauguración del Tercer Congreso Nacional de la Industria, Lanusse puntualizó que con esas políticas su gobierno buscaba

Lograr la descentralización geográfica en beneficio del interior del país [...] la nueva norma se orienta a mejorar la estructura de costos, apoyar el desarrollo tecnológico nacional y promover la reconversión y modernización, especialmente en lo que hace a la pequeña y mediana industria. Persigue desalentar, por otra parte en forma progresiva las nuevas instalaciones industriales en aquellas áreas que ejercen mayor atracción de recursos humanos y económicos. La ley establece además en ese sentido la aplicación de un impuesto a las instalaciones cuando las mismas se localicen dentro del área de los sesenta kms. a partir del kilómetro cero ubicado en la Capital Federal. En esa última se prohíben instalaciones industriales. (“La nueva ley de Promoción”, 1972.)

Para atraer los fragmentos de esa descentralización, las Comisiones Promotoras (presididas por el director del *Diario Jornada*) que hegemonizaban esa convergencia entre las fuerzas vivas de la región, se dirigían a esos capitales y difundían en los medios de prensa nacionales que “el pueblo del Chubut le ofrece: a) mano de obra especializada (fruto de 14 años de experiencia en la industria textil sintética); b) trabajadores competentes; c) clima social tranquilo; d) ciudades en constante evolución; e) y un enorme afán de progreso” (“Promoción Industrial”, 1969).

La triangulación de “fuerzas vivas” y situaciones de conflictividad

A continuación, abordaremos dos situaciones concretas que ponen de relieve algunos aspectos de la triangulación entre el Estado provincial (funcionarios de la dictadura), empresarios (Comisiones Promotoras) y gremios (sindicatos participacionistas). En la primera de ellas, observaremos la movilización de la población en defensa de los intereses desarrollistas

¹⁹ “Lograr la descentralización geográfica de las actividades industriales, encauzando las nuevas inversiones, estimulando el traslado de las existentes y promoviendo la concurrencia industrial, principalmente de las básicas, hacia los polos nacionales de desarrollo” (Ley N° 19.904, 1972).

que promueven las Comisiones Promotoras; en la segunda, la desmovilización de la clase obrera que propicia el sindicato textil ante el quiebre de dos empresas, al articular acciones con el sector patronal y el Estado provincial.

Ambas situaciones nos aportarán elementos para problematizar esa forma de triangulación entre sectores patronales, sindicatos y Estado por fuera de la noción de “Concertación”. Si bien el factor consensual entre fuerzas es un elemento en común, hay otros aspectos que nos alejan. Siguiendo a De Riz, Cavarozzi y Feldman entendemos que el concepto refiere al mecanismo de participación de los organismos sindicales y las asociaciones empresarias, donde es “la autoridad estatal misma la que reglamenta ámbitos hasta entonces no sujetos a normas legales vinculantes, y al hacerlo, confiere a las partes corresponsables en la gestión de la política el status de actores políticos” (De Riz et al., 1987, p. 8).

Sin embargo, para el caso del NE de Chubut durante la dictadura de la “Revolución Argentina”, el Estado no funciona como “garante” de las partes ni la CGT regional es representativa de la totalidad del movimiento obrero.²⁰ Además, esta “convergencia tripartita” de fuerzas, carece de formalidad y de normas que regulen su funcionamiento o que fijen pautas de acción, responsabilidades y/o atribuciones. Sin una trama institucionalizada que la rija, su funcionamiento operó más bien de forma corporativa y “de facto”; esto es que hubo una clara jerarquía asumida por el sector empresarial que comandó la “alianza” y asumió la iniciativa política del programa económico. El Estado y los sindicatos se limitaron a plegarse y acompañar el curso de acción que delineaba el sector patronal (Comisiones Promotoras).

Las Comisiones Promotoras y el “acto de defensa de la presa Futaleufú”

Hemos visto como las políticas de aliento a los “Polos de Desarrollo” —al abrir nuevos espacios para la renta capitalista— apuntaban a una relocalización de industrias que buscaba descomprimir la presión gremial y social de las grandes capitales. Pero las ventajas extraordinarias que el Estado ofrecía para la renta capitalista (al asumir los principales riesgos e inversiones), estimulaba también una competencia entre burguesías regionales que se disputaban esos beneficios locales para la producción industrial.

El “Gran Acto de Defensa de la Presa Futaleufú” realizado en septiembre de 1970 puso en acto esas tensiones, y pudo verse a las Comisiones Promotoras asumir la iniciativa de movilizar a la población en defensa del interés regional que significaba la construcción de una hidroeléctrica en la cordillera. Pero además del lobby político y de la presión social ejercida para concretar los programas de promoción industrial, las Comisiones Promotoras, también habían participado desde un comienzo en el armado de los proyectos de desarrollo:

El teniente general Onganía expresó que planificar es una necesidad y el estudio de nuevos proyectos es urgente, aunque existen muchos proyectos, pero hacen falta muchos más para poder cumplir con las exigencias del momento en el sur. Instó a la comisión a presentar trabajos bien hechos para que graviten en el gobierno y expresó su satisfacción por la tarea que ha cumplido hasta el momento la Comisión Promotora. (“Las fuerzas vivas”, 1969)

²⁰ Los obreros de la construcción, transporte, empleados municipales, provinciales, y docentes se ubicaban en la vereda opositora al gobierno y disputaban con los sectores “participacionistas” la conducción de la central obrera (Binder, 2012a).

Creadas para promover la radicación de industrias en las distintas regiones del Chubut, las Comisiones llegaron a redactar el anteproyecto de la Ley de Promoción Industrial de la Patagonia (18.447/69). Era un organismo en el que convergían militares, funcionarios, empresarios, comerciantes, entidades rurales, profesionales e intelectuales, para promover la instalación de un “Polo de Desarrollo” y defender los intereses la burguesía regional. En ese sentido las Comisiones Promotoras representan una buena radiografía para analizar la composición de la fuerza social dominante en la región. Desde ese armado político se articulaban esos intereses con el Estado provincial y nacional. Sostenía Luis Feldman Josín – director del Diario Jornada y presidente de las Comisiones– que en ningún lugar del país funcionaban instituciones representativas de esa índole:

Problemas de interés general, públicos y privados, son ventilados con franqueza y conocimiento por industriales, comerciantes, empresarios, profesionales, representantes de cámaras de comercio e industrial, sociedades rurales, entidades educacionales, culturales, laborales, del transporte, comunicaciones, hombres de gobierno. Se escuchan todos los problemas y los planteamientos críticos con el propósito de arribar a soluciones, llevándose las ponencias a consideración de las autoridades. Constituidas las Comisiones Promotoras sobre un esquema de 18 puntos básicos, a esta altura 14 de ellos están en plena ejecución por la Provincia. (“Las Comisiones Promotoras”, 1969)

Una de sus funciones iniciales fue la de discutir y difundir aspectos centrales ligados a la industrialización y al desarrollo regional. Un buen ejemplo de su funcionamiento se vio el 4 y 5 de octubre de 1969. En esos días la Comisión Promotora organizó una asamblea en la que se trataron distintos temas referidos al desarrollo de la zona: industrialización, ganadería, infraestructura vial, energética y actividades culturales, entre otros. También se abordaron y divulgaron informes socioeconómicos y estudios de factibilidad sobre explotaciones económicas alternativas y/o complementarias. La asamblea estuvo presidida por Feldman Josín, e integraron la mesa de trabajo el interventor de la provincia (Perez Pittón), el agregado comercial de la embajada de Estados Unidos (William Robert Warm), dirigentes del sindicalismo participacionista (Gilberto Hughes y César Ayala), además de empresarios, funcionarios, técnicos y profesionales. Unos meses más tarde, las Comisiones Promotoras participaron de una reunión con el presidente del Banco Nación (junto a la Sociedad Rural del Valle y las Cámaras de Comercio e Industria de Trelew, Rawson y Puerto Madryn) para solicitarle mayores líneas crediticias, tanto para acelerar el poblamiento de la región como para estimular la comercialización de lanas (“El Banco de la Nación”, 1969).

Anticipábamos al comienzo del apartado, que también apelaron a la movilización popular cuando vieron peligrar la concreción de la central hidroeléctrica, y convocaron a una multitudinaria marcha de “apoyo popular”. Aclaraban en su convocatoria que “nadie protestará contra nadie, pero defenderemos nuestro proyecto, nuestra presa, nuestra fuente de energía que posibilitará producir aluminio a precios internacionales y con subvenciones del Estado” (“Adhieren la CGT”, 1970). Los rumores y las versiones periodísticas de que no se realizaría la represa Futaleufú para proveer energía barata a la planta de aluminio en Madryn, despertaron la alarma de la burguesía regional. Según denunciaban las Comisiones Promotoras, se trataba de campañas mediáticas que buscaban boicotear la obra cordillera. El vicepresidente de la Comisión de Puerto Madryn, Ángel Mariotti, mencionó una

sintomática campaña periodística cuya intención es crear el confucionismo' [...] volvió a referirse a la incidencia negativa de la tónica periodística en que se debate el problema, diciendo que 'esta línea divisoria que se empeñan en trazar algunos periodistas, admitiendo que pueda ser como consecuencia de informativas erróneas, hacen mucho mal, más del que se piensa, o mejor dicho no se piensa. ("Adhieren la CGT", 1970)

El acto se celebró en Trelew el 10 de septiembre de 1970. Las Comisiones pusieron a disposición varios colectivos desde Madryn y localidades del Valle para trasladar "gente deseosa de participar en el acto" ("Reafirmose el apoyo" 1970), que también fue transmitido por radio LU-20 (Trelew) en cadena con LU-17 (Puerto Madryn). El llamado a defender el programa desarrollista interpelaba transversalmente a todos los sectores sociales: "Ningún vecino del Valle y de Madryn que tenga conciencia de lo que se está defendiendo, debe faltar en esa oportunidad: comerciantes, industriales, obreros o profesionales. Mancomunados todos en un mismo ideal, deben concurrir al acto para testimoniar su apoyo y su confianza a la presa del Futaleufú" ("El aluminio se hará", 1970).

Se recibieron adhesiones de la planta Pasteurizadora del Valle, de las Cámaras de Comercio de Madryn, Rawson y Trelew; de la Municipalidad de Madryn, del Rotary Club de Trelew, de la Sociedad Rural, la Sociedad Española y de las Comisiones Promotoras del Valle y Puerto Madryn. También acompañó el acto la CGT regional, compuesta por los sindicatos alineados al gobierno militar: Unión Personal Civil de la Nación, Gastronómicos, Luz y Fuerza, empleados de comercio, Asociación Obrera Textil (AOT) y bancarios. Expusieron que

La clase trabajadora, a través de sus organizaciones, sin otro interés que el de la grandeza patagónica y por ende nacional, se pone del lado del pueblo dispuesto a agotar hasta las últimas instancias y luchar decididamente para evitar que prosperen los intereses ultrapatagónicos y quizás ultranacionales de quienes, desde las sombras, mueven los hilos de una sorda campaña, basada en argumentos inconsistentes, destinada a evitar la realización de esta obra. ("El pueblo expresará", 1970)

Sin embargo, el día previo al acto fue finalmente anunciada la licitación de las obras civiles en Futaleufú. Esta noticia tomó por sorpresa a las Comisiones Promotoras, que de todos modos mantuvieron vigente la convocatoria. La participación del "pueblo" (si es que la hubo, porque no hay información del número de asistentes) fue más bien pasiva, y sirvió para dotar de legitimidad al reclamo de la burguesía, que pasaba a asumir la representación del "interés general". La palabra en el acto quedó reservada para la "elite": Ángel Mariotti, Feldman Josín (Comisiones Promotoras), Gilberto Hughes (CGT), y el brigadier Jorge Ballesteros (COPEDESMEL), fueron los oradores. Al día siguiente el diario Jornada remarcaría en su tapa que "Como es tradicional en el Chubut, empresarios, profesionales y obreros se dieron cita en un acto de reafirmación de los derechos de la Patagonia Central para producir energía eléctrica en el Futaleufú y fabricar aluminio en Madryn" ("Reafirmóse el apoyo" 1970).

El sindicato textil y el cierre de las fábricas Culicrón y Tycora

Unos meses antes, había tomado estado público el inminente cierre de las empresas textiles Cualicrón y Tycora de la ciudad de Puerto Madryn. Durante todo el proceso de cierre (desde fines de 1969 a 1972) se reveló una compleja trama política en la que se aprecia la fun-

ción del sindicalismo participacionista (en particular de la Asociación Obrera Textil) y su connivencia con el sector patronal y de gobierno.

A diferencia de la movilización que organizarían las Comisiones Promotoras para defender el proyecto de la represa Futaleufú (donde ofrecieron la imagen de una sociedad ordenada con ansias de desarrollo), en el caso de Cualicrón y Tycora se destacó la desmovilización que el sindicato textil procuró mantener, para evitar la emergencia de un conflicto social (como el que significaba dejar 600 familias sin ingresos). Esa acción por omisión revela el funcionamiento de un típico sindicato burocratizado que se comporta como apéndice del Estado para el control de la movilización obrera.

En pleno despliegue de la promoción industrial y de su propaganda, esa situación de crisis no era una imagen alentadora para los futuros inversores. De hecho, la prensa no informa sobre la situación de esas familias, ni sobre el impacto económico negativo que tenía para Puerto Madryn. Las noticias del caso se presentan en el *Diario Jornada* (único medio de prensa escrito) dispersas y/o minimizadas, lo que dificultó la reconstrucción histórica de las acciones y circunstancias que lo rodearon. Creemos que ello revela parte de la trama de connivencia entre la prensa local, el sindicato, las asociaciones patronales y el poder ejecutivo provincial: todos ellos intervinieron para promover la imagen de “paz social” y no intimidar a las anheladas inversiones de capital.

De la treintena de empresas textiles que producían desde comienzos de la década del sesenta, 12 de ellas quebraron antes de 1970; algunas no pudieron sobrellevar el ritmo de la competencia y otras no lograron acomodarse a los constantes cambios en las normativas legales (Irustra y Rodríguez, 1993, p. 90). Las textiles Cualicrón y Tycora, de Puerto Madryn, forman parte de ese grupo de empresas que, sea por especulaciones u obstáculos financieros, quedaron a mitad de camino, sin lograr incorporarse al “Polo de Desarrollo”. A pesar de que estas dos empresas habían ejecutado proyectos de expansión con créditos del gobierno nacional, a comienzos de 1970 paralizaron su producción por problemas financieros. La coyuntura que había dispuesto, desde fines de 1969, la firma del Decreto de Promoción Industrial y las nuevas líneas de créditos abiertas a la provincia, no fueron suficientes para impedir que ambas empresas quebraran, lo que planteó una urgente situación socio-económica al gobierno provincial.

Ante ese panorama, la primera estrategia del sindicato textil, fue cederle la iniciativa a la patronal para que convocara a un paro de actividades. Tanto la Cámara de Industria de Puerto Madryn como la AOT, reclamaban al gobierno nacional por la “concreción de las expansiones que permitirían la continuidad y acrecentamiento de esa fuente de trabajo considerada de orden primordial en el actual desenvolvimiento socioeconómico de nuestra ciudad” (“En adhesión a Cualicrón”, 1970). La Cámara de Industria (cuyo presidente era Ángel Mariotti, miembro de las Comisiones Promotoras y gerente de la empresa Cualicrón) convocó un paro de 24 horas con cierre de establecimientos para el 5/06/1970; y enviaron telegramas al presidente de la Nación (Onganía) donde manifestaron la preocupación que despertaba la inestabilidad de dichas empresas y solicitaron la pronta ejecución del Decreto 2178/70 que contemplaba el otorgamiento de un crédito especial para ambas empresas.

La destitución de Onganía unos días más tarde, y luego la renuncia del gobernador Pérez Pittón, crearon un clima de incertidumbre política que dilató la ejecución de las partidas crediticias que reclamaban, lo que tornó más acuciante aún la situación. A ninguno de

sus trabajadores se les reconocieron los aportes jubilatorios y a muchos de ellos se les “pagó” con telas y prendas confeccionadas. En ese contexto, la otra estrategia que el sindicato desplegó fue la utilización de los créditos que el Banco Chubut le había otorgado: por un lado, prestaron a los empresarios para que pagaran parte de los sueldos; por otro, repartieron bonos de comida entre los obreros que fueron canjeados en el supermercado “La Anónima”. En definitiva, el sindicato hizo de “pasamano”, al realizar una directa transferencia de ingresos del sector público al privado.²¹

La única respuesta del nuevo gobierno de la dictadura (Levingston R.) fue una prórroga de 30 días en el pago de las obligaciones de ambas empresas (decreto 18.790). Mientras tanto, el secretario de Industria y Comercio Interior (Gral. Chescotta) reunido con los obreros textiles, ya les planteaba que la situación estaba en un callejón sin salida, y sostenía que para resguardar la fuente de trabajo no sólo había que salvar a Cualicrón y Tycora, sino fundamentalmente promocionar la instalación de nuevas industrias (“Expansión industrial”, 1970). Dos semanas más tarde el ministro de Economía de Chubut viajó a Buenos Aires para reunirse con una “Comisión Especial” que Levingston había designado para tratar el problema de ambas empresas. En dicha oportunidad, se “interiorizó” de la situación a los representantes del CONASE-CONADE, Banco Nación, Banco Industrial y Ministerio de Economía. Descartada la posibilidad de una reactivación en las empresas, concluyeron (en sintonía con Chescotta) que el impacto de la situación socioeconómica sólo podría ser amortizado con la ejecución de los proyectos de radicación de empresas ya presentados.

Todo pareciera indicar que el sector patronal, el sindicato textil y el gobierno provincial pusieron a jugar la desocupación coyuntural resultante del cierre de Cualicrón y Tycora, como factor de presión para gestionar ante el Poder Ejecutivo Nacional nuevas inyecciones de capital y acelerar la firma de decretos referidos al polo textil de Trelew. No eran las fuentes de trabajo, sino el interés capitalista lo que esa triangulación de fuerzas salía a proteger.

Durante los meses siguientes, proliferaron rumores y denuncias por malversación de fondos y fuga de capitales. Finalmente, se realizó el juicio por la quiebra y el consiguiente pago a los acreedores, que en su mayoría eran bancos oficiales y privados. Además de la culpabilidad de las empresas, distintas actuaciones sumariales del Tribunal de Cuentas dictaminaron también que hubo “dolo, falsedad, malicia y peligrosidad en la actuación del expresidente del Banco de la Provincia de Chubut, señor Manuel Ariz para el otorgamiento de un aval a las firmas Cualicrón y Tycora por la suma de 130 millones de pesos, ante el Banco Galicia y Buenos Aires” (“Hubo dolo en el crédito”, 1972).

²¹ Fueron dos los préstamos que la AOT utilizó para socorrer a los obreros suspendidos de las fábricas madrynenses: uno, hacia fines de 1969, por 25,5 millones de pesos, concedido con el objeto de llevar a cabo proyectos de obras sociales y planes de vivienda para los afiliados, pero que ante la situación de los obreros de Cualicrón y Tycora (a quienes ya se les adeudaban cinco quincenas) el sindicato decidió darle otro curso: el 23 de enero de 1970, AOT firmó un convenio con los representantes empresariales en el cual pactaban la entrega de 23 millones de pesos para pagos de salarios y jornales. Como garantía, las empresas remitieron un pagaré con vencimiento al 30 de junio de 1970, que nunca fue cobrado. El otro préstamo del Estado provincial fue en 1970 por una suma de 25.5 millones, de los cuales 18.2 millones fueron entregados nuevamente (con una extensión en el plazo de devolución, esta vez al 30 de septiembre de 1970) a las empresas para solventar sueldos adeudados. Los restantes 7.3 millones fueron destinados a órdenes de compra para los obreros a retirar del supermercado “La Anónima”. La acción del sindicato fue denunciada por los sectores gremiales opositores a Ayala y a la CGT regional, y lo utilizaron en contra suyo de cara a las elecciones de sindicato que, de todos modos, Ayala conseguiría amañar para renovar su cargo.

Conclusiones

Hemos analizado cómo la constitución de un Polo de Desarrollo en el NE de Chubut – luego del Cordobazo de 1969– estuvo proyectada bajo los estándares de la DNS, como parte de una estrategia que buscaba descentralizar la actividad industrial y descomprimir la conflictividad obrera. En otras palabras, a la vez que abría un nuevo territorio más que favorable para la acumulación capitalista (y ofrecer además cierto respiro a la competencia en el sector), contribuía a debilitar algunos núcleos de resistencia obrera en las grandes ciudades. Durante esta etapa de desarrollo (que hemos denominado “en clave de Seguridad Nacional”) se hizo evidente la centralidad del Estado –tanto en su faz nacional como provincial– al transferir recursos fiscales, financiar actividades económicas y desarrollar obras de infraestructura (vial, aeroportuaria, energética, de servicios, etc.).

El énfasis financiero del Estado puesto en la construcción del PIT, y no en un plan de urbanización, vivienda y acceso a la tierra que previera el impacto social del boom migratorio de mano de obra, revela que fue el de la burguesía regional el interés principal que la convergencia de fuerzas vivas impulsó. En Trelew, la ocupación de terrenos baldíos y la construcción de viviendas precarias fue el resultado espontáneo de un acelerado flujo de trabajadores que desbordó la escasa oferta habitacional (Binder, 2021). Se estimaba que hacia 1972, el déficit habitacional en la ciudad rondaba las 2500 casas, lo que afectaba a una tercera parte de la población (Caracotche e Ibarra, 1973, p. 13). Surgieron así nuevos asentamientos obreros en la periferia de la ciudad (Hermosilla et al., 2016), donde la carencia de infraestructura y servicios básicos sometía a sus habitantes a unas paupérrimas condiciones de vida. Mientras tanto, el PIT ofrecía a las empresas todas las prestaciones y servicios a estrenar (agua, luz, gas y cloacas). Esa desigual distribución de recursos refleja –cómo decíamos– que en el trípode de fuerzas que sostenía e impulsaba la industrialización (Estado, sindicatos y empresarios), el interés de la burguesía regional era el que prevalecía, el hegemónico.

Las situaciones de conflicto en torno al proyecto energético en Futaleufú, nos permitieron advertir que otro de los efectos de la promoción industrial patagónica fue la configuración de un nuevo espacio para la renta y explotación capitalista que sirvió como válvula para descomprimir las tensiones inter-burguesas que suscitaba el modelo de acumulación imperante,²² y permitir a algunas empresas nacionales sortear el declive de sus tasas de ganancia. Pero a su vez, ello motorizaba pujas interregionales cuyas burguesías se disputaban el otorgamiento de los subsidios y prebendas estatales.²³

²² El mismo enfrentaba, de un lado, a la gran burguesía nacional (la oligarquía terrateniente y financiera) en alianza con el capital extranjero (industrial y en especial bancario), expresada en la política económica de Krieger Vasena; del otro lado, a las pequeñas y medianas empresas de burguesía nacional que se veían perjudicadas por la falta de políticas mercadointernistas y que padecían (junto a la clase obrera) los costos de un tipo de cambio alto (dólar), que sólo beneficiaba a los sectores más concentrados (y exportadores) de la economía.

²³ “Uno de los principales motivos de controversia entre un grupo de gobernadores y el ministro de Economía, fue cuando se requirió una información concreta sobre la fijación de los polos de desarrollo. El Dr. Dagnino Pastore admitió que los mismos no se han establecido todavía, porque son del resorte del CONASE y del CONADE. Este último organismo está bajo su dependencia (...) Originariamente el proyecto de CONADE proponía para la Patagonia como polo principal de desarrollo a Bahía Blanca y como polos secundarios a la provincia del Chubut y la zona del Alto Valle del Río Negro. En otra revisión del proyecto el mismo CONADE desechó a Bahía Blanca, pero a esto se habría opuesto el CONASE respondiendo a la posición

El caso del quiebre de las empresas Cualicrón y Tycora puso tempranamente de relieve que sin el sostén del Estado (que inyectaba capital a través de estímulos fiscales y subsidios) la actividad industrial no podría desarrollarse y expandirse de manera autónoma y sustentable. Y además de esa dependencia estructural, mostraba que las ganancias y los capitales podían fugarse y dejar en la región sólo sus costos sociales. En ese sentido, la experiencia de ambas textiles anticipaba el destino final que habría de tener el Parque Industrial de Trelew, cuando a mediados de la década del ochenta la eliminación de los subsidios estatales y la interrupción de la promoción industrial abriera paso a los despidos, suspensiones y cierres de fábricas (Gatica, 1998; Ibarra, 1997; Pérez Álvarez, 2013; Saso, 2018).

Esa situación de crisis económica y social que el cierre de ambas empresas planteó en la ciudad de Puerto Madryn, buscó ser atemperada y disimulada tanto por el gobierno provincial, la CGT regional, las Comisiones Promotoras y los medios de comunicación (la figura de Feldman Josín fue el nexo vinculante entre los últimos dos), para no afectar la imagen de “paz social” ni la promesa de crecimiento económico con las que se pretendía seducir a las inversiones de capital. Vimos además cómo en esa oportunidad la estrategia de la AOT procuró desmovilizar y mantener pasiva la agencia de los 600 trabajadores afectados, al ceder la iniciativa de protesta al sector patronal y utilizar sus vínculos con el gobierno provincial, para pagar con fondos públicos los salarios adeudados y repartir bonos de comida.²⁴

Puede verse allí con claridad la triangulación de las tres “fuerzas vivas” que buscaban sostener y profundizar la promoción industrial. Por el contrario, durante el “acto de defensa de Futaleufú” (1970), la estrategia que asumió la “alianza desarrollista” –por iniciativa también de las Comisiones Promotoras–, fue la de movilizar a la población en defensa del programa industrial, que se veía amenazado por las disputas interregionales. Asimismo, esas disputas en defensa de los proyectos de desarrollo supieron acarrear altos costos políticos. Ello se dejó entrever durante la cena de agasajo que las “fuerzas vivas” brindaron al interventor Pérez Pittón, luego de que renunciara al cargo en julio de 1970. Feldman Josín (director del Diario Jornada y de las Comisiones Promotoras) expresó durante su alocución:

la defensa de la industria en el sur, la apasionada intervención del gobernador en procura de un régimen crediticio que permita concretar la industrialización y la defensa, sin cesión de terreno, de las industrias ya radicadas, motivó algunos roces en altas esferas que obligaron al contralmirante Pérez Pittón a sacrificar su propia continuidad en el gobierno para salvar el principio [...] en la demostración realizada esta noche por representantes de las fuerzas empresarias, cooperativas, profesionales, y obreras del Chubut y por prestigiosos dirigentes de partidos políticos va el aplauso: va el afecto de la masa obrera por su sensibilidad social; va el agradecimiento del pueblo por su anhelo de convertir al Chubut en una gran empresa [...] por encima de partidos políticos, de ideologías, religiones, de razas y de opiniones. (“Cálida despedida”, 1970)

sustentada en este problema por el Ministerio de Defensa y las Fuerzas Armadas” (Polos de desarrollo”, 1970).

²⁴ Los bajos niveles de conflictividad registrados en el período 1960-1980 –tanto de la AOT como de la CGT regional– denotan un tipo de estrategia obrera consolidada en torno al interés compartido con los empresarios de sostener la industrialización subsidiada. Pérez Álvarez ha observado que esa estrategia de “cuidar al que da empleo” reflejaba la “alianza con una burguesía que tenía intereses en la región, donde los empresarios eran quienes dirigían el proceso. Dicha alianza tenía como programa la ‘defensa de la región’, demandando el sostenimiento de los subsidios estatales para las inversiones en Chubut” (2015, p. 69).

En esa gala se le reconoció a Pérez Pittón la obra industrializadora que encaró desde el Estado provincial: la conquista de la promoción industrial, el financiamiento con el Fondo de Integración Territorial y otros programas de crédito obtenidos, la creación del Parque Industrial de Trelew, la planta de aluminio en Madryn, las obras viales (pavimentación, puentes, rutas, etc.) y el desarrollo de infraestructura necesaria para la producción industrial en la región. Esa tarea estuvo orientada, según Feldman Josín, por las Comisiones Promotoras, que “guiaron al gobierno en la tarea de programar las obras...” (“Cálida despedida”, 1970). Éstas, no sólo se abocaron al lobby político o la redacción del anteproyecto de la ley de Promoción Industrial de la Patagonia (“Sobre la paralización fabril”, 1970), sino que también apelaron a la movilización popular para defender los intereses de la industrialización regional.

Los sindicatos participacionistas (nucleados en la CGT regional) constituían la tercera pata de aquella triangulación desarrollista. Tuvieron un papel central durante esta industrialización subsidiada: buscaron tener bajo su control el desarrollo y la organización del movimiento obrero, de modo que la conflictividad socio-laboral no interfiriese sobre la productividad industrial. Esa agencia fue reconocida también durante la cena de despedida en honor a Pérez Pittón, cuando Feldman Josín entregó a César Ayala (AOT-CGT) el “Premio Fontana”, una medalla de oro en reconocimiento a su labor sindical. La oposición sindical a la CGT regional enviaría luego una nota dirigida a F. Josín, en la que objetaba su relación de amistad con Ayala y le reprochaba el turbio manejo de fondos públicos que el dirigente textil había hecho durante el cierre de Cualicrón y Tyocra. Irónicamente, Francisco Sánchez (del sindicato de empleados municipales) le dijo: “nosotros vamos a darle otra primicia, ya que le entregaron otra medallita, debido a sus méritos en defensa de las fuentes de trabajo, principalmente en la ciudad de Madryn, se sabe concretamente que dicha medalla, vale cuarenta y ocho millones de pesos (Decreto N° 1058)” (“Aclara su posición”, 1970).

Ese fuerte aspecto corporativo nos alejó de conceptualizar esa convergencia como “concertación”, por entender que ante todo funcionó como un modo de acceso para la burguesía regional al ámbito de las políticas económicas del estado. Antes que una forma de solucionar conflictos (como suelen justificarse las concertaciones o “pactos sociales”), la “alianza” desarrollista del NE de Chubut a comienzos de la década de 1970 operó como forma de dominación política e imposición programática en el marco de una dictadura militar, que aseguró la participación de sectores como la iglesia, el ejército, empresarios, ganaderos y sindicatos (y dejó fuera otras fuerzas políticas como asociaciones barriales, estudiantiles, partidos políticos, y sindicatos opositores).

En esas mediaciones “corporativas” que las Comisiones asumieron, se revela su agencia como órgano político de la burguesía, capaz de articular intereses de la sociedad civil en el ámbito de las decisiones políticas. La ocupación de ese rol —que tradicionalmente ejercieron los partidos políticos— entraba en sintonía con el discurso “tecno-burocrático” del *establishment* de la “Revolución Argentina”, que impugnaba la eficacia de la democracia representativa y cuestionaba la legitimidad de los partidos políticos (Portantiero, 1977). Las Comisiones tuvieron la misma finalidad que la de los Consejos Asesores o Consejos Económico-Sociales: excluir la expresión popular, obviar la representación vía sistema electoral (Balvé, 1989, p. 54) y asegurar a la burguesía una vía de acceso al Estado para ejercer cierto

control sobre las políticas públicas, para vehiculizar así —extraparlamentariamente— su interés de clase.

Además, en contrapartida, el funcionamiento de ese espacio deliberativo para las “fuerzas vivas” y la interlocución que las Comisiones mantenían con el gobierno, permitía a la dictadura arrogarse la existencia de participación y consenso en la comunidad —aun sin un sistema democrático de partidos políticos. Durante una reunión de “gobernadores” en Buenos Aires, el interventor de Chubut —Pérez Pittón— se refirió al trabajo junto a las Comisiones Promotoras, y señaló que

Los objetivos y planes del desarrollo provincial han sido publicados y discutidos a través de las organizaciones intermedias que reúnen núcleos de opinión representativos. El haber facilitado este diálogo permitió palpar el grado de consenso obtenido como asimismo lograr la participación de la comunidad en los planes de desarrollo que el gobierno tiene en marcha. (“La exposición de Pérez Pittón”, 1970)

A ese *meeting* celebrado en 1970 para despedir al interventor Pérez Pittón, asistieron representantes de las FF.AA., el jefe de policía, las cámaras de comercio, industria, construcción, sindicatos participacionistas, funcionarios de gobierno e intendentes. Esa cena ofrece un nítido reflejo de los sectores sociales que actuaron en connivencia para conseguir y mantener la promoción industrial; sintetiza la triangulación (dirigida por las Comisiones Promotoras) entre funcionarios, empresarios y sindicalistas en pos de asegurar el interés de la burguesía regional. Esa convergencia, fue también expresión política de la fuerza social dominante de la región, que confrontaría contra el campo popular en octubre 1972, durante la protesta de masas conocida como “Trelewazo” (Binder 2021). En esa ocasión, la CGT regional, las Comisiones Promotoras, el Diario Jornada y los funcionarios provinciales, se opusieron a la movilización popular y a las tres huelgas generales de octubre de 1972, con las que se consiguió la liberación de los 16 detenidos del “Operativo Vigilante” (Binder, 2019). Rechazaban la presencia de presos políticos en la región, y —en añadidura— la actividad de familiares, abogados y Comisiones de Solidaridad que resistían la política represiva del régimen militar, al que las “fuerzas vivas” locales tenían como aliado; consideraban que ello también atentaba contra “el clima social tranquilo” (“Promoción Industrial”, 1969) con el que se buscaba seducir y atraer inversiones.

Referencias

- Aclara su posición un sector gremial. (1970, noviembre 8). *Diario Jornada*, s/n.
- Adhieren la CGT, Cámaras de Comercio y el Rotary al Gran Acto de Defensa de la presa Futaleufú. (1970, septiembre 9). *Diario Jornada*, s/n.
- Altimir, O. (1970). *Análisis de la economía del Chubut y de sus perspectivas de desarrollo*. Tomos I, II y III. Provincia del Chubut, Asesoría de Desarrollo.
- Ante dirigentes de la CGE expuso el ministro Ferrer. (1971, marzo 13). *Diario Jornada*, tapa.
- Asesoría de Desarrollo (1970). *Producto Bruto Geográfico de la provincia del Chubut 1960-1968*, Ministerio de Economía, Servicios y Obras Públicas.
- Azpiazu, D., Basualdo, E., y Khavisse, M. (2004). *El nuevo poder económico en la Argentina de los 80*, Siglo XXI.

- Baeza, B. y Carrizo, G. (2009). "La Policía del Territorio Nacional del Chubut en los Yacimientos Petrolíferos de Comodoro Rivadavia: entre la desorganización y el control del movimiento obrero, 1887-1955". En Bohoslavsky, E., Caimari, L., y Schettini, C., (Org.). *La policía en perspectiva histórica. Argentina y Brasil (del siglo XIX a la actualidad)*, CD-Rom.
- Balvé Beba C. y Balvé Beatriz S. (1989). *El 69. Huelga política de masas. Rosariazo-Cordobazo-Rosariazo*. Ed. Contrapunto.
- Basualdo E. (2010). *Estudios de Historia Económica Argentina. Desde Medios del siglo XX a la actualidad*. Siglo XXI.
- Beccaria, L. (1983). *El caso de la industria textil en Chubut*. BANADE.
- Binder, A. (2012a). *Crónica de una protesta anunciada: conflictividad regional y nacional a través de la prensa del noreste del Chubut (diario Jornada, 1966-1971)*. [Tesis de Licenciatura]. Universidad Nacional de la Patagonia San Juan Bosco.
- Binder, A. (2012b). La fuente periodística en la investigación histórica. Obstáculos y alcances: el caso del Diario Jornada (Noreste del Chubut, 1966-1971). *Revista Electrónica De Fuentes y Archivos*, (3), 259–266. <https://revistas.unc.edu.ar/index.php/refa/article/view/34087>
- Binder, A. (2015). Del Primer Congreso de Historia del Chubut y su trasfondo político y económico (Noviembre de 1967). *Historia Regional*, (33), 151-169. <https://historiaregional.org/ojs/index.php/historiaregional/article/view/20>
- Binder, A. (2019) "La asamblea les pasó por arriba": represión, mediación política y acción directa en el Trelewazo (1972, Chubut), *Revista Conflicto Social*, 12(22).
- Binder, A. (2021) *Campos de lucha, fuerzas sociales y estrategias políticas: El Trelewazo y la Conflictividad Social en el Noreste de Chubut (1966-1972)*. [Tesis doctoral]. Universidad Nacional de La Plata, Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación
- Braun, O. (1970). *Desarrollo del Capital monopolista en Argentina*. Tiempo Contemporáneo.
- Cálida despedida se tributó al Contralmirante Pérez Pittón. (1970, julio 30). *Diario Jornada*, pp. 6-7.
- Caprano, C. R., López, L. N., y Palacios, D. L., (2008). ALUAR 1969-1975 ¿Privado o Estatal?. *Pasado por Venir*, 3.
- Caracotche, J. I. e Ibarra, H. O. (1973) *Plan área central de Trelew (PACT)* s/ed.
- Cavalleri, S., Donaire, R., y Rosati, G. (2005). "Evolución de la distribución de la población según la división del trabajo social Argentina, 1960-2001", *PIMSA Documento de trabajo* 51.
- Consejo Federal de Inversiones. (1990). *Producto Bruto Geográfico de la provincia de Chubut 1970-1980*, CFI.
- Creóse por un Decreto el Parque Industrial de Trelew. (1971, abril 29). *Diario Jornada*, s/n.
- Dawyd, D. (2014). El sindicalismo peronista durante el Onganiato. De la CGT de los Argentinos a la reorganización sindical (1968-1970). *Sociohistórica*, (33). <https://www.sociohistorica.fahce.unlp.edu.ar/article/view/SH2014n33a04>
- de Riz, L., Cavarozzi, M., y Feldman, J. (1987) *Concertación, Estado y sindicatos en la Argentina contemporánea*. CEDES
- Dirección de Estadísticas y Censos (s/d), *Información básica para el cálculo del P.B.G. 1970-1980*. Consejo provincial de Planeamiento y acción para el Desarrollo.

- El aluminio se hará con la energía del Chubut: el pueblo apoyará la decisión gubernamental. (1970, septiembre 8). *Diario Jornada*, p. 9.
- El Banco de la Nación desea conocer los problemas del interior del país. (1969 diciembre 2). *Diario Jornada*, tapa.
- El futuro de la Patagonia está en manos de sus hijos. (1969, abril 14). *Diario Jornada*.
- El gobierno prevé otras acciones para hacer de esta región un polo de desarrollo. (1969, diciembre 15). *Diario Jornada*, p.2.
- El pueblo expresará hoy su apoyo al complejo hidroeléctrico Futaleufú. (1970, septiembre 10). *Diario Jornada*, s/n.
- En adhesión a Cualicrón, paralizará actividades el comercio y la industria de P. Madryn el día 5. (1970, junio 5). *Diario Jornada*, p. 9.
- Entel y la industrialización. (1969, septiembre 23). *Diario Jornada*, p. 3.
- Evitemos Nuevas Frustraciones en el Chubut. (1971, abril 1). *Diario Jornada*.
- Expansión industrial: tema de una reunión. (1970, octubre 31). *Diario Jornada*, p. 8.
- Fernández Picolo, M. (1997). *Chubut: informe socioeconómico*. s/d
- Fue colocada la piedra fundamental del Parque Industrial de Trelew. (1969, diciembre 11), *Diario Jornada*, tapa.
- Gatica, M. (1998). “Trelew, ¿un polo de desarrollo y modernización?, [Ponencia]. IV Jornadas de Historia, Universidad Nacional de la Patagonia Austral. Caleta Olivia, Argentina.
- Gatica, M. (2010). *¿Exilio, migración, destierro? Los trabajadores chilenos que se asentaron en el Nor Este de Chubut a partir de Septiembre de 1973*. [Tesis doctoral]. Universidad Nacional de La Plata. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación.
- Hermosilla C., Surai Sotelo R., Blanco P. y González Valenzuela M. (2016). “Tomas de tierra en el período de industrialización de Trelew (1960-1980). Los barrios de la clase obrera a partir de sus memorias y territorialidades”, *Revista Theomai*, 34.
- Hubo dolo en el crédito a Cualicrón y Tycora. (1972, septiembre 19). *Diario Jornada*, tapa.
- Ibarra H. (1997). *Patagonia Sur: La construcción interrumpida de un proceso de desarrollo regional*. UNP.
- Ibarra H. y Hernández C. (2017). *Trelew y su hinterland -1889-1999*. Mandala.
- Industriales con el gobernador (1970, julio 4), *Diario Jornada*.
- Industrialización del Chubut: las Comisiones Promotoras trataron candentes problemas de la provincia. (1969, noviembre 3). *Diario Jornada*, p. 11.
- Iñigo Carrera N., Podestá J. y Cotarelo M.C. (1999). Las estructuras económico sociales concretas que constituyen la formación económica de la Argentina. *PIMSA Documento de Trabajo* 18, <http://www.pimsa.secyt.gov.ar/publicaciones/DT18.pdf>.
- Irusta D. y Rodríguez L. (1993). Aportes para el estudio del desarrollo urbano de Trelew. [Informe final] Proyecto PID-CONICET Migraciones y desarrollo urbano en Trelew.
- La exposición de Pérez Pittón en la reunión de gobernadores. (1970, abril 1). *Diario Jornada*, p. 6.
- La nueva ley de Promoción Industrial conocida ayer tiende a la descentralización en favor del interior. (1972, octubre 24). *Diario Chubut*, tapa.
- Las Comisiones Promotoras trataron candentes problemas de la provincia: informes socio económicos. (1969 noviembre 18). *Diario Jornada*.

- Las fuerzas vivas dialogaron con el primer mandatario y le entregaron memoriales. (1969 abril 11). *Diario Jornada*, p. 4.
- Ley N° 19.904, 24 de octubre de 1972, de Promoción Industrial, <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/180000-184999/181541/norma>.
- Marconi: siempre hay problemas gremiales. (1971, agosto 10). *Diario Jornada*, p. 8.
- O'Donnell G. (1977). Estado y Alianzas en la Argentina, 1956-1976. *Desarrollo económico*, 16 (64), 523-554.
- Parque industrial: En cinco años la ciudad duplicará su población. (1972, octubre 20). *Diario Jornada*, p. 6.
- Pérez Álvarez, G. (2010). *Cambios en la estructura económica social y conflictos sociales en el noreste del Chubut 1990 – 2005*. [Tesis doctoral]. Universidad Nacional de La Plata.
- Pérez Álvarez, G. (2011). Paternalismo, experiencia obrera y desarrollo del régimen de gran industria: la historia de ALUAR. *Mundos do Trabalho*, 3(6), 130-150.
- Pérez Álvarez, G. (2013). *Gonzalo; Patagonia, conflictividad social y neoliberalismo. El noreste de Chubut (1990-2005)*. Imago Mundi.
- Pérez Álvarez, G. (2015). Vieja y nueva clase obrera en la Patagonia Argentina: del inicio del ferrocarril al surgimiento de las industrias subsidiadas por el Estado. *Archivos de Historia del Movimiento Obrero y la Izquierda*, 8, 143-162.
- Pérez Álvarez, G. (2016a). Polos de desarrollo, acumulación originaria y expansión capitalista. Un estudio comparativo del estado argentino, brasileño y español”, *Revista Theomai*, 34.
- Pérez Álvarez, G. (2016b). *Amazônia Brasileira e Patagônia Argentina: planos de desenvolvimento e soberania nacional"*. *Estudos Avançados*, 30(88), 117-138.
- Pérez Álvarez, G. (2021). Industrias y proyectos de desarrollo en Chubut antes de la implantación de los polos industriales subsidiados. *H-Industria@: Revista de Historia de la Industria, los Servicios y las Empresas en América Latina*, (29), 1-22. <https://ojs.econ.uba.ar/index.php/H-ind/article/view/2195>
- Poblamiento de la Patagonia. (1969, abril 27). *Diario Jornada*, tapa.
- Polos de desarrollo: controversias. (1970, abril 3). *Diario Jornada*, tapa.
- Pónese en marcha el complejo del aluminio. (1969, julio 2). *Diario Jornada*, tapa.
- Portantiero J. C. (1977). Economía y política en la crisis argentina. 1958-1973. *Revista Mexicana de Sociología*, 2.
- Programa de responsabilidad asociada para el desarrollo demográfico de la Patagonia. (1969, abril 26). *Diario Jornada*.
- Programa del aluminio: decretos y fundamentos. (1969, julio 12). *Diario Jornada*, s/n.
- Promoción de la industria textil. (1970, diciembre 4). *Diario Jornada*, tapa.
- Promoción Industrial. (1969, diciembre 29). *Diario Jornada*, p.2.
- Radio 3 Cadena Patagonia. (2021, septiembre 3). “El interconectado de Chubut demanda unos 200 millones de dólares. <https://radio3cadenapatagonia.com.ar/el-interconectado-de-chubut-demanda-unos-200-millones-de-dolares/>
- Reafirmose el apoyo popular para el programa Futaleufú-Madryn. (1970, septiembre 11). *Diario Jornada*, tapa.
- Rougier, M. (2011). *Estado y empresarios de la industria del aluminio en la Argentina. El caso ALUAR*. Editorial Universidad Nacional de Quilmes.

- Saso D. (2018). ‘...Yo crecí ahí, y ahí crié coraje’. Género, clase y experiencia: la huelga de Confecciones Patagónicas (Trelew- Chubut, 1997). *Historia Regional*, (38). <http://historiaregional.org/ojs/index.php/historiaregional/article/view/239>
- Schvarzer J. (1987). Promoción industrial en Argentina. Características, evolución y resultados”, *Documentos del CISEA*, 90.
- Sobre la paralización fabril en Madryn se informó en Buenos Aires. (1970, agosto 24). *Diario Jornada*, p. 6.
- Solari Yrigoyen, H. (1976) *El escándalo Aluar*. Rafael Cerdeño.
- UIP: diez años defendiendo la nueva industria del sur. (1969, diciembre 13). *Diario Jornada*, p.2
- Urge poblar el Sur, afirmó a JORNADA el Presidente Onganía. (1967, julio 6). *Diario Jornada*, tapa.
- Varesi, G. (2013). El análisis regional en la Argentina: Enfoque teórico-metodológico y aportes para su profundización. *Revista de Estudios Regionales y Mercado de Trabajo*, (9), 25-56. http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/art_revistas/pr.6295/pr.6295.pdf
- Snow, P. (1972). Desarrollo económico y seguridad nacional en el régimen militar argentino. *Estudios internacionales*, 20, 65-72.
- Villegas, O. G. (1969). *Política y estrategias para el desarrollo de la seguridad nacional*. Pleamar.

De acuerdos, desafíos y disputas. La CGE y la CGT ante el Pacto Social durante la gestión de José Ber Gelbard (1973-1974)

On Agreements, Challenges and Disputes. The CGE and the CGT faced with the "Social Pact" during the Administration of José Ber Gelbard (1973-1974)

Pablo Enrique Garridoⁱ

Resumen: El artículo analiza diacrónicamente los posicionamientos de la Confederación General Económica y la Confederación General del Trabajo durante la gestión de José Gelbard al frente de la cartera económica (1973-1974). Estas entidades fueron reconocidas por el Estado como interlocutores privilegiados para la constitución de un esquema concertado que buscaba alcanzar formas estables de enraizamiento y en el que subyacían mecanismos de intercambio político. Lejos de las lecturas que describen a estos actores como pasivos ante el rol del gobierno, sostenemos que ambas organizaciones buscaron operar sobre el contenido del programa de modo constante, mayormente en sentidos opuestos. Dependiendo del contexto, desafiaron la interpretación oficial del documento fundante del "Pacto Social", solicitaron su modificación o, en contraposición, ejercieron una defensa cerrada de su contenido original. Estas posturas encontradas afectaron el devenir de la gestión económica e influyeron en la modificación de los equilibrios de poder en la coalición político-social oficialista.

Palabras clave: Pacto social; Sindicatos; Organizaciones Empresariales

Abstract: The article analyses diachronically the positions of the Confederación General Económica and the Confederación General del Trabajo during José Gelbard's economic administration (1973-1974). These organisations were recognised by the state as privileged interlocutors for the constitution of a social concertation in which mechanisms of political exchange were underlying and which sought to achieve embeddedness. We argue that, far from interpreting these actors as passive in contrast to the role of the government, both organisations sought to operate on the content of the programme, mostly in opposite directions. Thus, depending on the context, they either challenged the official interpretation of the Social Pact's founding document, requested its modification or, on the contrary, exercised a strong defense of its original content. These conflicting positions affected the economic programme and its results, and became a relevant factor in modifying the balance of power in the government's socio-political coalition.

Keywords: Social Pact; Trade Unions; Business Organizations

Recibido: 26 de agosto de 2022

Aprobado: 30 de septiembre de 2022

ⁱ Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas. Instituto de Historia Argentina y Americana "Dr. Emilio Ravignani", Facultad de Ciencias Sociales., Universidad de Buenos Aires. ORCID 0000-0002-2977-4910.
garridopabloe@gmail.com

Introducción

El 25 de mayo de 1973 el peronismo regresaba al gobierno luego de dieciocho años de proscripción. A pesar de la euforia que conllevaba este retorno, el presidente entrante, Héctor Cámpora, junto al líder del movimiento político que llevaba su nombre, Juan Perón, decidieron ubicar al frente de la cartera económica a un hombre que no provenía del justicialismo. Se trataba de José Ber Gelbard, un empresario oriundo de Catamarca, que había tenido vínculos con el Partido Comunista pero, luego de haber fundado la Confederación General Económica (CGE) y haber impulsado el Congreso Nacional de la Productividad y Bienestar Social durante el primer peronismo, había mantenido contacto con el líder exiliado, en especial en la etapa previa a su regreso (Blejmar, 2019).

Gelbard impulsó un programa concertado conocido popularmente como “Pacto Social”, cuya piedra basal fue el Acta de Compromiso Nacional para la Reconstrucción, la Liberación Nacional y la Justicia Social (ACN), un acuerdo rubricado por la CGE, la Confederación General del Trabajo (CGT) y el Estado, que establecía instancias de diálogo y negociación permanentes entre los actores involucrados. La iniciativa constituyó un proyecto fallido de estructuración económica, política y social, ya que la gestión del ministro se interrumpió abruptamente en octubre de 1974, jaqueada por fuertes disputas políticas al interior de la coalición gobernante.

Así, la CGE y la CGT fueron los interlocutores privilegiados por el gobierno para llevar adelante un pacto tripartito coordinado por el Ministerio de Hacienda y Finanzas. El presente artículo aborda esta relación triádica. De ese modo, dos grandes preguntas estructuran nuestro trabajo: ¿cómo evolucionaron las posturas de ambas organizaciones a lo largo del Pacto Social? Y, a su vez, ¿cómo se relacionaron esos posicionamientos con la aplicación, las modificaciones y los debates vinculados con el programa económico?

Es por ello que a lo largo del artículo realizamos un análisis diacrónico de sus posiciones en el período. Con una metodología eminentemente cualitativa, recurrimos principalmente al análisis de diarios nacionales y provinciales que reproducían las voces de los dirigentes corporativos. Estos periódicos son abordados como actores con una agenda propia que seleccionaban qué discursos reflejar y reproducir de manera prioritaria. Es así que, como recaudo metodológico, procuramos tener para todos los días del período el relevamiento de al menos dos publicaciones.¹

El análisis diacrónico de estas posiciones durante una etapa relativamente breve nos permitirá apartarnos de interpretaciones clásicas, según las cuales se puede afirmar directamente que “la ruptura de los acuerdos provino del lado sindical” (Canitrot, 1978, p. 47), o de otras que identifican primariamente los incumplimientos del programa con una respuesta empresarial a la limitación de sus ganancias (Horowicz, 2015). Tampoco creemos que el devenir de esta experiencia pueda explicarse centralmente por formas de cortoplacismo sindical (Torre, 1983) ni por la participación “poco voluntaria” (Vitto, 2012, p. 127) de alguna de las organizaciones corporativas, ya que, si bien el acuerdo implicaba limitaciones para ambas, también significaba una importante legitimación. Al mismo tiempo, los

¹ Tres diarios nacionales –*La Nación*, *Clarín* y *La Opinión*– fueron consultados en las hemerotecas de la Biblioteca Nacional y la Biblioteca del Congreso de la Nación. Dos diarios subnacionales –*El Litoral* y *Noticias*– fueron consultados en repositorios digitales: <http://www.santafe.gov.ar/hemerotecadigital/articulo/ellitoral/> y <https://eltopo.blindado.com/>

representantes involucrados manifestaron encontrar en estos acuerdos cambios importantes en los roles de sus representados. En definitiva, sostenemos que la deriva de esta experiencia no se explica por el incumplimiento o la acción puntual de alguno de los actores que pueda ser identificado como “culpable” en el juicio de la historia. Antes bien, identificamos que se trató de un proceso dinámico y complejo en el que ambas organizaciones corporativas pusieron en cuestión el *statu quo* que parecía definir el Pacto Social.

De este modo, luego de la introducción, el artículo se divide en cuatro apartados. En el primero de ellos, presentamos las nociones centrales que nos permiten aprehender teóricamente el programa impulsado por Gelbard. Los siguientes se corresponden con las tres etapas que pudimos identificar en los posicionamientos de los actores, estructuradas según hitos que nos permiten delimitarlas analíticamente y grafican una relación triádica que se fue horadando sostenidamente durante todo el período. La primera de ellas transcurre desde la asunción de Cámpora y la firma del ACN hasta finales de septiembre, cuando se produjo la primera disputa abierta entre sindicalistas y empresarios respecto del contenido del Pacto Social. La segunda se extiende hasta mediados de 1974, cuando una nueva polémica entre los representantes del pacto tripartito se vio interrumpida por la muerte de Perón, ausencia que signaría la última etapa, que se cierra con la renuncia de Gelbard, el 21 de octubre de 1974.

El Pacto Social, entre el intercambio político y el enraizamiento

En los últimos tiempos se ha reavivado un debate respecto del carácter del programa económico impulsado por Gelbard. Mientras que Federico Sturzenegger (1992) lo definía como un caso de macroeconomía populista, Adolfo Canitrot destacaba que, a pesar de que en la práctica se terminaría inclinándose hacia el populismo, en 1973 el proyecto buscaba incorporar elementos de moderación salarial y evitar transferencias de ingresos desde el agro (1978, p.46). También otros autores clásicos marcaron el distanciamiento de este programa del populismo económico, ya fuera por el hincapié en la necesidad del aumento de las exportaciones (De Riz, 1981; Horowicz, 2015), o por la complejidad de su contenido, que no se limitaba al regreso de un escenario de redistribución y crecimiento del mercado interno (Brennan, 1997).

Cecilia Vitto (2012) sostiene que los objetivos centrales eran estimular el desarrollo del sector privado nacional en detrimento del capital extranjero y de la “oligarquía”, fomentar la redistribución del ingreso en favor de los asalariados, lograr una política de ingresos concertada, y estimular las exportaciones. A su vez, investigaciones recientes han hecho aportes a este debate. Pryluka y Coviello (2018) hacen hincapié en las novedades introducidas en el Plan Trienal con respecto al peronismo de posguerra. Blejmar (2020) concluye en ese sentido que la mayor parte de la bibliografía se ha inclinado a considerar el programa como no populista.

A su vez, el abrupto final de la gestión Gelbard es atribuido a una multiplicidad de causas: un cambio en el escenario internacional desfavorable para la Argentina, el boicot de diversos actores y la pérdida de apoyos políticos, así como la incoherencia por parte de agencias gubernamentales que emprendían políticas contradictorias (Brennan y Rougier, 2013; Canitrot, 1978; Di Tella, 1986; Lázaro, 2013; Rougier y Fiszbein, 2006; Vitto, 2012).

Asimismo, mientras parte de la bibliografía se ha enfocado en el devenir de las variables económicas en el período, existen también textos abocados al análisis de áreas específicas: particularmente, la política agropecuaria (Lázzaro, 2013) y energética (Barrera y Vitto, 2009). Sin embargo, aquellos trabajos que se centran en los actores corporativos han priorizado mayormente recortes analíticos que se enfocan en alguno de ellos antes que en sus interrelaciones. Sanz Cerbino y Baudino (2013) realizan un aporte al estudio de las cámaras empresariales y su rol en el Pacto Social, pero dentro de un análisis más amplio del rol de la burguesía entre 1969 y 1974. Brennan y Rougier también señalan como un elemento fundamental el acercamiento de la Unión Industrial Argentina (UIA) a las posturas de Gelbard, que se coronaría en agosto de 1974 con la fusión de la primera con la Confederación General de la Industria (CGI) –integrante de la CGE–; aunque la atribuirían a una situación de conveniencia coyuntural (2013, p. 252-261).

En cambio, en una serie de trabajos sobre la etapa, el rol del sindicalismo peronista, en particular el de la conducción de la CGT, parece quedar subordinado al de un actor que resultó inmovilizado por los acuerdos que le impedían exigir aumentos salariales. Recién recupera centralidad en los relatos para ser señalado como un agente de desestabilización por los reclamos que realizó a finales de 1973 (Canitrot, 1978; Sidicaro, 2002; Torre, 1983).

Pero lo que destaca especialmente del relevamiento bibliográfico es que recurrentemente se ha intentado encontrar entre estos actores a algún “responsable” de la frustración del programa económico: ya fuera el incumplimiento de los sindicatos o sus tácticas (Canitrot, 1978; Torre, 1983), el de los empresarios (Horowicz, 2015), una participación renuente de ambas (Vitto, 2012), o directamente la crítica de la participación corporativa en el aparato estatal (Sidicaro, 2001).

El eje de nuestro análisis, en cambio, es el diálogo entre estos actores y el Estado. En ese sentido, sostenemos que el programa tripartito constituyó una forma particular de política concertada. Se estructuró, en términos conceptuales, como un pacto social:

Un esquema de diálogo social en el cual el gobierno y los actores sociales involucrados acuerdan la formulación conjunta y coordinada de políticas públicas sobre asuntos específicos y diversos, tales como la política de control de precios y salarios, de empleo, reformas laborales y/o modificaciones en materia de seguridad social, entre otros. (Benes y Gurrera, 2018, p. 86)

A su vez, Benes y Gurrera (2018) señalan que otra característica de estos pactos sociales es su necesaria institucionalización. En el caso analizado, la firma del ACN implicaba una serie de legitimaciones cruzadas.² El gobierno conseguía el apoyo de la CGE y la CGT para su programa. Al mismo tiempo, si bien es cierto que los compromisos asumidos implicaban limitaciones de diverso tipo para estas entidades, en particular en lo concerniente a reclamos salariales y aumentos de precios, la CGE y la CGT recibían una legitimación por parte del Estado, al reconocerlos y priorizarlos como actores relevantes para conformar un esquema de pacto tripartito. Juan Carlos Portantiero (1987) parece identificar en el debate intelectual argentino el carácter paradójico de este tipo de acuerdos, recurriendo a la idea de

² Para evitar los problemas asociados a la polisemia del término, utilizaremos mayúsculas para referirnos al “Pacto Social” como el caso aquí analizado, y en minúsculas, “pactos sociales”, para referir a la categoría analítica desarrollada por Benes y Gurrera (2018).

intercambio político. Sin embargo, es el italiano Gian Enrico Rusconi quien propone una definición precisa de este concepto:

una situación en la cual se negocian bienes de naturaleza diversa, a medio camino entre la economía y la política. Los protagonistas de la transacción son los grupos sociales organizados y el Estado, en varias combinaciones (...) [Los bienes] pueden ser salarios, ocupación, inversiones, facilidades de crédito o tributarias, etcétera, pero también lealtad política, consenso democrático o simplemente suspensión de disenso activo, postergación de sanciones. (1985, p. 67)

Esta definición nos autoriza a afirmar que es el intercambio político el proceso que permite constituirse como tales a los pactos sociales. Este intercambio funciona como una vía de institucionalización del conflicto de clases, a la vez que no se constituye en emulación del mercado económico, sino que combina la lógica del mercado con la lógica de la autoridad (Rusconi, 1985). Al mismo tiempo, también a partir de esta definición incorporamos un concepto que nos permite operacionalizar el planteo de Rusconi: nos referiremos a los *términos de intercambio político* como el conjunto de bienes políticos y materiales que los actores aceptan otorgar y recibir en un momento dado del pacto.

Finalmente, esta estructuración institucional también implica una particular ligazón entre el Estado y la sociedad civil. El Pacto Social era el resultado de un camino que se había iniciado en el terreno de la sociedad civil y ahora se institucionalizaba desde el Estado: el acercamiento que se había producido entre la CGT y la CGE en la etapa final de la dictadura saliente se había reflejado en la declaración conjunta “Coincidencias programáticas del plenario de organizaciones sociales y partidos políticos”, emitida en diciembre de 1972, que consiguió la adhesión de los partidos mayoritarios (Sanz Cerbino y Baudino, 2014). El documento anticipaba los lineamientos centrales del programa que impulsaría el nuevo gobierno.

La Nueva Sociología Económica ha desarrollado un concepto que puede resultar útil para abordar estos vínculos. Originalmente, el término “enraizamiento” (*embeddedness*) fue presentado como una respuesta a la teoría de la elección racional que permitía aprehender el vínculo inescindible entre los actores económicos y sus entornos sociales (Beckert, 2017). Así, funciona como un “soporte social” para la acción económica, de especial utilidad cuando, “desde la teoría, se intenta reconstruir un hecho empírico mediante la articulación de conceptos pertenecientes a disciplinas heterogéneas. Es un remedio contra una construcción reduccionista del campo económico” (Fonseca, 2004, p. 150). Sin embargo, Peter Evans resignificó el concepto para abordar la existencia de vínculos y canales institucionalizados de comunicación entre el sector público y la sociedad civil. Son canales de información en ambos sentidos, pero también de negociación sobre el carácter de las políticas públicas. El autor lo utiliza para sostener su hipótesis respecto del mejor camino para alcanzar un escenario de desarrollo: la autonomía en un sentido weberiano de los aparatos burocráticos no es condición suficiente, deben existir también vínculos con los actores sociales no estatales, es decir, enraizamiento (Evans, 1996).³ A su vez, Castellani y Llan-

³ Bajo la influencia de las obras de Evans, investigaciones recientes han abordado diversas aristas de la realidad argentina a partir de estas categorías. Entre ellas podemos distinguir tres tipos fundamentales: las que se centran en la trayectoria de determinados funcionarios y su relación con grupos económicos (Donatello y Obradovich, 2020; Obradovich y Donatello, 2018); las que analizan el rol del Estado como actor que puede motorizar el desarrollo (Castellani, 2006; Castellani y Llanpart, 2012; García, 2018a), y aquellas que hacen foco

part señalan que “el enraizamiento permite conocer las inquietudes y requerimientos del sector privado, y al mismo tiempo permite evaluar, controlar y moldear antes y después de su implementación, las reacciones privadas a las iniciativas públicas” (2012, p. 159). Encontramos que es particularmente relevante para abordar situaciones de pacto social ya que, según las autoras, se centra en la relación del Estado con actores económicos a través de canales de diálogo formales o informales, que permiten “la construcción de una relación de reciprocidad y búsqueda de consenso entre las partes, aumentando el grado de eficacia de las intervenciones públicas” (2012, p. 160). Por otra parte, advierten sobre las dificultades “de especificación empírica cuando se busca dar cuenta de graduaciones o modalidades” (2012, p. 161). De todas formas, evitando lecturas teleológicas del pasado, el concepto nos permitirá identificar elementos del Pacto Social que se corresponden con el establecimiento de vías de comunicación sistemáticas entre el Estado y organizaciones de la sociedad civil, independientemente de que, finalmente, no hayan cumplido integralmente sus objetivos iniciales.

En el caso analizado, pensar en el enraizamiento nos invita a reflexionar sobre las acciones y posturas de la CGE y la CGT en su relación con el Estado en diversos niveles: a través de canales institucionalizados tripartitos de diálogo y negociación, pero también mediante la incorporación en las estructuras gubernamentales de funcionarios ligados a esas mismas entidades corporativas que constituyeron otra forma de vinculación. En definitiva, abordaremos los pactos sociales como estructuraciones político-institucionales que implican la definición de términos de intercambio político y, a su vez, tienen como uno de sus objetivos lograr una estabilización de este enraizamiento. El programa del tercer gobierno peronista mostró muchos elementos que apuntaban hacia ese camino, pero se vería frustrado tempranamente.

Desde la épica filosófica hasta la disputa hermenéutica: el éxito inicial del Pacto Social

El gobierno entrante asumía sus funciones en un contexto de alta efervescencia política, signado por las crecientes disputas al interior del peronismo, especialmente entre los sectores de la izquierda del movimiento y el sindicalismo. A su vez, el escenario económico sumaba otros desafíos: una inflación creciente y la licuación de los salarios reales en los meses previos aparecían como los rasgos más preocupantes. En términos estructurales, el período de proscripción del justicialismo había mantenido tasas de crecimiento estables —sobre todo desde 1963—, pero que se mostraban inferiores a las de otros países de la región, y para las cuales la restricción externa seguía resultando una amenaza. Además, se había registrado un avance notable del capital extranjero, fundamentalmente en la industria (Azpiazu et al., 2004; Azpiazu et al., 1986; Cimillo et al., 1973; Ferrer, 1977; Mallon y Sourrouille, 1973; Peralta Ramos, 2007; Rougier y Fiszbein, 2006; Vitto, 2012).

en la implementación de políticas públicas específicas, evaluadas a partir de la relación entre los funcionarios ejecutantes y la sociedad civil (García, 2018b; Librandi y Di Marco, 2014). A su vez, si bien Evans se enfocó en sus trabajos en la relación de las burocracias estatales con los empresarios para reflexionar sobre la necesidad de una “autonomía enraizada”, recomendaba incluir en los análisis de países con estructuras sociales diferentes a otros actores, en particular, a los trabajadores (Evans, 1996, p. 559).

En ese marco, Cámpora y Perón definieron que Gelbard ocupara el Ministerio de Hacienda y Finanzas. El nuevo ministro era un empresario que no se definía a sí mismo como peronista, y, sobre todo, no tenía el respaldo de ninguno de los sectores que protagonizaban la disputa interna del justicialismo (Blejmar, 2019). Más allá de ciertos matices, la decisión implicaba asignar a la CGE la cartera económica, mientras la CGT, por su parte, ubicaba en el Ministerio de Trabajo a Ricardo Otero, un hombre de la Unión Obrera Metalúrgica (UOM) que expresaba ciertas diferencias con el secretario general de la CGT, José Ignacio Rucci, y aparecía más cercano a Lorenzo Miguel, líder de las 62 Organizaciones Peronistas (Sidicaro, 2002). Este reparto de carteras apuntaba a constituir una forma particular de enraizamiento, institucionalizada, entre el Estado y organizaciones corporativas de la sociedad civil, pero que, de cara al Pacto Social, aparecía desequilibrado: por los acuerdos en el ACN, la capacidad de incidencia en la aplicación del programa era mucho mayor desde la cartera económica —representaba al Estado en las instancias tripartitas— que desde la laboral.

El ACN firmado por Rucci —CGT—, Julio Broner —CGE— y Gelbard establecía, en términos de ingresos, un aumento de suma fija para los asalariados de \$200, que representaba un 20% del salario mínimo y un 14% del salario medio (Di Tella, 1986; Rougier y Fiszbein, 2006). Definía también aumentos en las tarifas de servicios públicos, retrotraía aumentos preventivos que las empresas habían aplicado en los días previos, y luego de reajustar precios en línea con los aumentos tarifarios, los congelaba por dos años. De manera expresa, sólo mencionaba una corrección de los sueldos, atada a la productividad, prevista para el 1 de junio de 1974, mientras establecía aumentos para las jubilaciones, pensiones y el salario familiar (Poder Ejecutivo Nacional —PEN—, 1973; Di Tella, 1986; Rougier y Fiszbein, 2006; Vitto, 2012).

Algunos elementos de los términos de intercambio político quedaban definidos de modo explícito en el ACN y documentos posteriores: al pautar una política de ingresos por dos años, los sindicatos resignaban la herramienta de la huelga para exigir aumentos por fuera de los establecidos. A cambio, lograban la contención de los precios por el mismo período y se garantizaban aumentos salariales que pretendían incrementar tanto el valor adquisitivo del salario como la participación de los trabajadores en el ingreso. Por otro lado, los empresarios admitían los límites a los precios y que el ingreso de los trabajadores fuera a crecer más pronunciadamente que la productividad y su ganancia. Ambos sectores comprometían de este modo límites a la acción colectiva en el marco de un pacto social, pero los empresarios no resignaban una herramienta clave: la decisión inversora.

Asimismo, aunque no escrita, también la legitimación resultaba un elemento central de los términos de intercambio político: las organizaciones corporativas firmantes resultaban fortalecidas, aunque en distintos planos. La CGE era validada por el gobierno ante las demás entidades empresarias como central de referencia. Además, obtenía acceso a los ámbitos en los que se definían créditos, subsidios y otros estímulos para la industria. Por otro lado, su contraparte recibía un fuerte respaldo al interior del peronismo: el sindicalismo ya no era solamente una de las ramas del justicialismo, sino que, a través de la CGT, se convertía en un actor institucional privilegiado a la hora de definir políticas públicas centrales, como la salarial y la referida al nivel de precios. A su vez, los acuerdos no se limitaban a esos terrenos, sino que definieron una serie de medidas accesorias que afianzaban el rol de

ambas organizaciones. El ACN creaba la Comisión de Precios, Ingresos y Nivel de Vida (COPINV), con representantes de ambas entidades y el Estado, para que realizara un seguimiento de estas variables; y garantizaba la participación corporativa en las empresas públicas a través de representantes de entidades empresarias, a los que luego también se sumaron sindicalistas. Ambas organizaciones, a su vez, legitimaban al Estado como garante de una síntesis de las aspiraciones de los trabajadores y empresarios a los que representaban.

La creación de organismos como la COPINV podía implicar una oportunidad para las organizaciones corporativas, pero también un problema. Mientras que la CGE había agrupado cuadros técnicos en su *think tank* denominado Instituto de Investigaciones Económicas y Financieras, esa tarea había sido más difícil durante la proscripción para todas las organizaciones vinculadas al peronismo. De hecho, el justicialismo recién había desarrollado órganos similares hacia el final de la autodenominada Revolución Argentina (Denaday, 2018). En ese sentido, Juan Carlos Torre (1983) sostiene que la CGT sufrió dificultades para monitorear e implementar ciertos aspectos de los acuerdos alcanzados por una escasez de cuadros técnicos.⁴ Un segundo obstáculo consistía en que el ACN establecía que la COPINV se crearía “en el ámbito del Consejo Económico Social” (PEN 1973, p. 305), un ente ideado por Lanusse en 1971 que nunca había llegado a funcionar plenamente por la reticencia de los sindicalistas (“CGT contra el CONES”, 1974). Por ello, se resolvió que la COPINV comenzara a sesionar el 4 de julio en carácter de comisión asesora, por lo que sus resoluciones no resultarían vinculantes.⁵

En este marco, los discursos de los representantes corporativos acompañaron el relato fundacional de la puesta en práctica del Pacto Social. Con motivo de la firma del compromiso, Rucci anunciaba que el acuerdo representaba el inicio de “una nueva filosofía del salario”: “El trabajador no debe reclamar solamente aumentos de salarios, sino que el trabajador es parte del país, y como tal, debe cobrar los dividendos que le corresponden...” (“Rucci enunció...”, 1973, p. 10). El planteo apuntaba a incrementar la participación de los trabajadores en el ingreso nacional, situación prevista en el ACN. En un contexto que podía implicar altas expectativas para el sindicalismo peronista por el regreso al gobierno del movimiento que integraban, Rucci no sólo debía mostrar éxitos en la conducción sindical ante Miguel y las 62 Organizaciones Peronistas, sino también ante las bases a las que representaban. En contraste, todas las corrientes sindicales de la izquierda no peronista —desde el basismo hasta las organizaciones trotskistas— expresaban fuertes críticas al Pacto Social (Ghigliani, 2015; Lissandrello, 2012; Torre, 1983).

En cambio, en el campo empresarial la CGE logró concitar rápidamente el apoyo de las entidades más importantes del país (“El respaldo...”, 1973). El gobierno impulsó políticas específicas para atraer al sector empresario, como el lanzamiento de la Corporación de

⁴ Torre asocia esta carencia de cuadros técnicos sindicales tanto con la situación política durante el período de la proscripción del peronismo luego de 1955 como con ciertas características que identifica en los dirigentes de la CGT, asociados, según el autor, a la “tradición reivindicacionista del sindicalismo argentino, una tradición centrada en la defensa del nivel de vida obrero y extraña a toda tentativa más global de intervención sobre las modalidades del desarrollo económico” (1983, p. 80).

⁵ Para superar estos escollos, la cartera de Gelbard dictó la resolución 35 del Ministerio de Hacienda Y Finanzas del 14 de julio de 1973 y la resolución 23/73 del Ministerio de Comercio, que resolvían, hasta tanto se integrara la Comisión Nacional de Precios, Ingresos y Nivel de Vida, la creación de la Comisión Asesora Honoraria de Precios, Ingresos y Nivel de Vida, en jurisdicción del entonces Ministerio de Comercio, luego de la Ley de Ministerios devenido en Secretaría (Decreto 560/74, 1974).

Empresas Nacionales, un organismo de administración de las empresas públicas de corte tecnocrático y con participación de representantes de las organizaciones patronales (Rougier y Fiszbein, 2006). Sin embargo, más que con incentivos específicos, el apoyo empresarial puede relacionarse con la moderación que podía suponer por parte del gobierno la propuesta de una forma de pacto social, en contraste con las expectativas que generaba una coalición política en la que resaltaban los sectores que en la asunción de Cámpora clamaban por la “patria socialista” y vivaban a la Revolución Cubana. Es cierto que convivían en la coalición —no sin conflictos— con representantes del mundo sindical, más moderados, pero que de todas formas tenían como objetivo prioritario incrementar el poder adquisitivo del salario y la participación de los trabajadores en el ingreso. En ese sentido, Carlos Leyba, subsecretario de Coordinación Económica durante la gestión de Gelbard, señala que muchos empresarios “se imaginaban unos aumentos salariales, una cosa desbocada. Se encontraron con una razonabilidad que superaba su propia comprensión”.⁶

De todos modos, la CGE estaba más involucrada en el programa que otras entidades empresariales. De hecho, Alfredo Concepción, dirigente de la CGE y presidente de la CGI, buscaba puntos de encuentro con el peronismo al manifestarse a favor del desarrollo del capitalismo nacional y en contra “del infantilismo de izquierda”. Reconocía también que en los años previos el sector capitalista en la Argentina no había sido “justo ni sincero en general con los asalariados”. Por eso, sostenía:

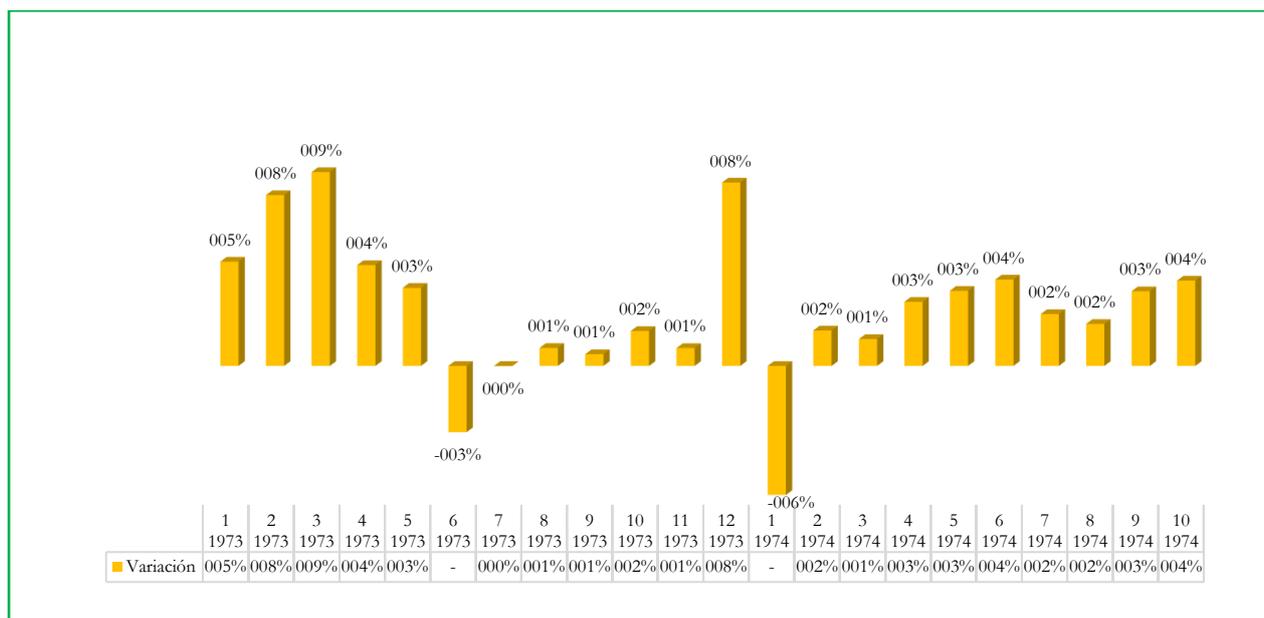
Contra esta forma de distribución del ingreso, contra esta manera arbitraria de sojuzgar a una clase en beneficio de otra es que la CGE se rebela. Por eso, este compromiso, este programa conjunto con la CGT pretende ser el inicio de un nuevo estilo, de una nueva modalidad y de una filosofía que dé cabida y justificación a la presencia del capital y simultáneamente felicidad al pueblo en su conjunto. (“Fijó el Dr. Concepción...”, 1973, p. 1)

No parece casual que tanto Rucci como Concepción bregaran por nuevas filosofías, en un caso del salario y en otro del capital. Luego de dieciocho años de proscripción del partido mayoritario, el Pacto Social era presentado como un momento de quiebre que permitía renegociar institucionalmente la relación entre patrones y obreros.

Estos discursos eran acompañados por resultados alentadores de la política económica durante los primeros meses de gobierno (Canitrot, 1978; Rougier y Fiszbein, 2006; Sidicaro, 2001; Torre, 1983; Vitto, 2012). Fundamentalmente, era notorio el cambio de tendencia del Índice de Precios al Consumidor (IPC): entre febrero y mayo había promediado un aumento del 6% mensual, en junio había resultado negativo (-2,9%) producto de las retracciones de aumentos que disponía el ACN, y en ninguno de los tres meses siguientes había alcanzado el 1% (Gráfico 1).

⁶ C. Leyba, comunicación personal, abril de 2019.

Gráfico 1: Variación mensual del IPC con respecto al período anterior, enero de 1973- octubre de 1974



Fuente: Elaboración propia en base a INDEC (s.f.), https://www.indec.gob.ar/ftp/nuevaweb/cuadros/10/sh_ipc_2008.xls

Esto no sólo otorgaba estabilidad a la situación macroeconómica, sino que también evitaba que se resintiera el poder adquisitivo de los salarios luego de los aumentos pactados. Además, en el tercer trimestre el superávit de la balanza comercial había mejorado notablemente, alcanzando los 377,3 millones de dólares (Rougier y Fiszbein, 2006).

Sin embargo, estos resultados convivían con un clima político en el que recrudecían las disputas internas de la fuerza gobernante. El punto más álgido se alcanzó el 20 de junio, cuando en Ezeiza se canceló el aterrizaje del avión que devolvía definitivamente a Perón de su exilio madrileño, luego de violentos encuentros entre distintas facciones del peronismo que terminaron con muertos y heridos. Tan sólo dos semanas más tarde, el 13 de julio, Cámpora presentó su renuncia junto a su vicepresidente Solano Lima, explicitando que la presidencia debía ser ocupada por Perón, en tanto líder del justicialismo. El presidente provisional del Senado, Alejandro Díaz Bialet, fue enviado en comisión al exterior para que asumiera Raúl Lastiri, yerno del ministro de Bienestar, José López Rega, y presidente de la Cámara de Diputados. En este contexto de desconcierto, la CGT y la CGE coincidieron en la necesidad de buscar la manera para que, cuanto antes, Perón accediera a la presidencia (“CGE aprobaría...”, 1973; “La CGT propuso...”, 1973). Ante estos cambios, ante los rumores de que Gelbard podría ser reemplazado, la CGE respaldó públicamente la gestión económica (“Optimismo de la CGE...”, 1973).

En cambio, la CGT no se manifestó sobre la continuidad del ministro. Hasta ese momento, la central sindical intervenía, con el beneplácito del gobierno, en los controles de precios y contra las maniobras de desabastecimiento, que todavía aparecían aisladamente (“Colaborará la CGT...”, 1973; “Desbaratan en Liniers...”, 1973). De hecho, el secretario de Comercio, Miguel Revestido, había señalado que la CGT representaría al pueblo organizado en el control de precios (“Se congelaron precios...”, 1973). Los incentivos, en cuanto al intercambio político, eran evidentes: por un lado, la CGT intervenía en el control del as-

pecto de los términos de intercambio político que debía mantener bajo control —los precios—, ya que, de otra manera, el poder adquisitivo de los salarios se horadaría. El gobierno, por su parte, estaba interesado en mantener a la central como un actor relevante del Pacto Social que tuviera interés en su éxito. No obstante, recién luego de ratificado Gelbard, cuando el encargado de negocios de Estados Unidos, Max Krebs, protestó contra la política oficial para las inversiones extranjeras, la CGT respaldó nuevamente al ministro (“La CGT ha condenado...”, 1973).

Sin embargo, la armonía tripartita fue breve. El 14 de septiembre, representantes de la CGE obtuvieron el compromiso de la cartera económica para la “corrección” de ciertos precios al público ante el aumento de los insumos (“Disminuye la inflación”, 1973; “La política de precios...”, 1973). La respuesta de la CGT no se hizo esperar: en una entrevista televisiva, Rucci anunció que, en vista de que la Ley 14.250 que regulaba las convenciones colectivas técnicamente seguía vigente, pediría la convocatoria a paritarias para fin de año: “en ningún momento la CGT dijo que los salarios estaban congelados” (Rucci, 1973). Los lineamientos originales del ACN se ponían así en cuestión. El mismo día, Broner salió en defensa del programa, aportándole flexibilidad a su interpretación, de manera que, en lo inmediato, se pudieran permitir los aumentos de precios, y dejaba abierta la posibilidad de aumentos salariales antes del 1 de junio de 1974:

Yo diría, tal vez a modo de slogan ya, que el ACN es en sí una paritaria permanente para estudiar los salarios. Fundamentalmente porque estamos comprometidos a que el ingreso de los asalariados tiene que ir creciendo y no puede decrecer. De modo que la Comisión de Salarios e Ingresos oficia de permanente paritaria en lo que a ingresos se refiere (...). (Broner, 1973)

Los puntos en discusión del ACN definían una fecha clara para estas correcciones (“su nivel será corregido el 1-6-74 y el 1-6-75...”) y las materias que podían abordar las Convenciones Colectivas —“la discusión y acuerdo de condiciones laborales que no modifiquen la política salarial establecida”— (PEN, 1973, p. 313). De hecho, de manera abrumadora, la mayor parte de la bibliografía ha presentado al ACN como un congelamiento de los salarios. En consecuencia, analiza los pedidos de aumentos como intentos de transgredir el acuerdo original (Canitrot, 1978; Di Tella, 1986, p. 198; Vitto, 2012, p. 117). Escasa atención se ha prestado, sin embargo, a los argumentos que a finales de septiembre presentaban dos de los firmantes del ACN para considerar la posibilidad antes del 1 de junio de 1974. Los anuncios de Rucci y Broner planteaban para el Pacto Social algunas novedades. Por primera vez se presentaba una disputa hermenéutica sobre la interpretación de los términos de intercambio político contenidos en el ACN: Broner no se oponía a aumentos salariales, reticencia que sería planteada más adelante por la cartera económica, pero pretendía que la COPINV cumpliera el rol que Rucci asignaba a las convenciones colectivas en esa materia. En la afirmación del líder de la CGE no aparecía el hecho de que las decisiones de la comisión tenían un carácter no vinculante.

De todas formas, la aceptación de Broner lograba que los sindicatos continuaran legitimando el programa originalmente impulsado por la CGE, salvando así, de momento, el Pacto Social.

El nudo gordiano. Precios, salarios y el incumplimiento de los términos de intercambio político

Las disputas sobre la interpretación del ACN fueron opacadas en la escena pública por la apabullante victoria electoral que el 23 de septiembre consiguió la fórmula “Perón – Perón”, superando el 62% de los votos válidos. El día siguiente, el gabinete económico se reunió para abordar el problema del desabastecimiento que, todavía, se restringía a productos puntuales: papa, carne y cebolla. La decisión más drástica se tomó con la primera al habilitarse la importación de 100.000 toneladas de papas (“Decomisan 75.000 bolsas de papas”, 1973; “Equipo económico”, 1973). Sin embargo, de manera inmediata el gobierno debió enfrentar problemas políticos más graves: el 25 de septiembre, José Ignacio Rucci era ejecutado en el barrio porteño de Flores por un grupo no identificado. En el momento nadie se atribuyó la autoría, pero actualmente se puede inferir que se trató de una operación llevada adelante por militantes del espacio en el que estaban confluyendo Fuerzas Armadas Revolucionarias (FAR) y Montoneros (Garrido, 2020).

El homicidio de Rucci implicaba un cimbronazo para el pacto impulsado por el gobierno, que no mostraba resultados en materia de pacificación social. Lejos de ello, derivaba en el asesinato de uno de los tres firmantes del ACN, un dirigente de amplia representatividad en el sindicalismo peronista y estrecha relación con Perón. No obstante, la reacción de la CGT en el plano institucional fue moderada. Adelino Romero, secretario adjunto interinamente a cargo de la entidad, recibió a funcionarios nacionales y ratificó que la organización sindical era “parte del gobierno”. Asimismo, el ministro Gelbard sostuvo en ese encuentro la idea de definir objetivos conjuntos con ambas entidades corporativas, y rápidamente incorporó al nuevo referente sindical a las reuniones del gabinete (“Deliberaciones...”, 1973). Además, subrayó que no se modificaría el programa: “Ahora se va a seguir adelante más que nunca”. Romero también recibió un espaldarazo de la CGT al ser confirmado como nuevo secretario general, junto a Raúl Ravitti como secretario adjunto (“Raúl Rabiti...” —sic—, 1973, p. 1). El objetivo de lograr un Estado enraizado con las organizaciones de trabajadores y empresarios parecía mantenerse en pie. De hecho, el deceso de Rucci implicaba un golpe para el programa, pero, al mismo tiempo, una forma de tregua para las otras partes: los sindicalistas tardaron al menos un mes en retomar reclamos similares a los expresados por el líder de la CGT pocos días antes de su muerte.

En la primera semana de la nueva gestión, se produjo un encuentro entre las dirigencias de la CGT y la CGE para afianzar la actuación coordinada con el gobierno, consolidando el Pacto Social e intentando afianzar el enraizamiento para la nueva etapa de gobierno, calificada “de expansión” por el ministro y por Broner (“Disminuye la inflación”, 1973; “Se reunieron cegetistas y empresarios”, 1973). En la evaluación del contexto económico se identificaba una unidad de criterios entre Gelbard y el titular de la CGE que no se quebraría en ningún momento de la gestión. Brennan y Rougier afirman que, durante este período, además de los lugares que obtuvo en el Estado —en la COPINV, la Junta Nacional de Granos, la Junta Nacional de Carne, y, por supuesto, la cartera económica— “la CGE sirvió como una clase de asesor privado de Gelbard y propagandista del Plan Trienal” (2013, p. 245). En cambio, la CGT no demostraría el mismo nivel de alineamiento con el proyecto de Gelbard. A finales de octubre, la prensa citaba a voceros gremiales que retomaban la disconformidad que había expresado Rucci, incorporando ahora la idea de solicitar

un aumento salarial masivo por decreto directamente al recientemente asumido presidente Perón, saltando las instancias tripartitas (“Perón dialoga con cegetistas”, 1973).

A su vez, el frente externo trajo en octubre una novedad que sumaba dificultades a la aplicación del programa: el inicio de la denominada “crisis del petróleo” que empujó al alza el precio del crudo y llevó a que entre 1973 y 1974 el barril Brent pasara de USD3,29 a USD11,58, redondeando un aumento del 252% que afectaría a la canasta de importaciones argentinas (Barrera y Vitto, 2009, p. 10). Desde entonces, tanto el Ministerio de Economía⁷ como la CGE comenzaron a hacer referencia a la “inflación importada”, y Gelbard ratificó la voluntad de permitir ciertos aumentos de precios, trasladando la responsabilidad fronteras afuera: “Tenemos que pagar las consecuencias de países que no saben controlar su inflación” (“La evolución de los precios”, 1973, p. 1).

Durante noviembre, las discusiones se produjeron alrededor del dilema sobre si se podía mantener un congelamiento de precios locales en pesos mientras los insumos importados se encarecían en dólares. En ese marco, los dirigentes de la CGT definían: “que la inflación la absorba el gobierno o los empresarios” (“Precios y salarios”, 1973, p. 12). Con esa postura se opusieron a cualquier flexibilización de precios y acusaron al gabinete de intentar romper el “equilibrio económico-social y la aplicación de la política sobre precios y salarios” (“Preocupan a la CGT...”, 1973, p. 11). Así, los representantes sindicales buscaban erigirse en defensores de los términos de intercambio político originales del Pacto Social. A su vez, incorporaron un matiz técnico a la discusión al criticar la forma de medir la inflación de la COPINV (“La CGT analizó costos...”, 1973, p.2) y desde ese órgano impulsaron un dictamen que solicitaba a la Secretaría de Comercio que exigiera “a las empresas los balances confeccionados al 30 de setiembre, para analizar la real gravitación de las materias primas importadas en sus costos” (“Precios: los balances...”, 1973, p.8).⁸

Por su parte, Broner, en nombre de la CGE, pedía paciencia a los sindicalistas, y en un escenario en el que se hacía patente que había problemas de desabastecimiento y falta de inversión, llamaba a los sectores empresarios a destinar para la producción “nuestro propio capital, con nuestra capacidad de ahorro convenientemente estimulada” (“Broner contra la ayuda externa”, 1973, p.10). No obstante, no se trataba de discusiones necesariamente escindidas. De hecho, Vitto propone que “la reducción de la inversión constituía la respuesta a la restricción de trasladar los incrementos de costos —incluidos los salarios— a los precios” (2012, p. 121).

Así, para los últimos meses de 1973, el plan económico comenzaba a mostrar dificultades en materia macroeconómica: la reversión de la situación internacional y los precios relativos congelados a pesar del aumento de los insumos importados se presentaban como desafíos a los que el gabinete ministerial debía buscar solución. Además, la combinación de políticas expansivas, la flexibilización de ciertos precios que reanudaban las expectativas inflacionarias y un tipo de cambio fijo amenazaban con consolidar el atraso cambiario. En ese contexto, principalmente por el aumento de las importaciones, el resultado superavitario de la balanza comercial se redujo de 377,3 millones de dólares en el tercer trimestre a

⁷ La cartera económica fue rebautizada por la Ley de Ministerios sancionada en octubre.

⁸ Como se señaló previamente, durante este período la COPINV no emitía dictámenes vinculantes, sino que funcionaba cual comisión asesora, por lo que la iniciativa no prosperó en lo inmediato.

87,9 millones en el cuarto. Además, el Estado cerraría 1973 con un déficit del 7,3% en el resultado consolidado del sector público (Rougier y Fiszbein, 2006).

El 29 de noviembre, Gelbard se manifestó respecto de la discusión sobre los salarios: “es descartable por el momento todo aumento salarial que quiebre el Acta de Compromiso Social [sic]”, señalando que la incidencia de los aumentos de precios a autorizarse “debe considerarse ínfima” (“Adivinanza...”, 1973, p. 9). A pesar de que las protestas cegetistas no cesaban, la Secretaría de Comercio emitió durante diciembre autorizaciones para aumentar precios en sectores puntuales. Sin embargo, rápidamente debió revertir su decisión, ya que Perón intervino en la polémica: “la gravitación de la inflación externa a través de los insumos indispensables (...) debe ser absorbida por el sector que tiene que hacer frente a eso, que es el empresarial” (Perón, 1988a, p. 70). La brecha entre la suba de precios de los insumos importados y los precios locales finalmente sería salvada por el gobierno, que intervenía comprometiéndose a otorgar subsidios y créditos blandos (“CGE y CGT contentas”, 1973, p. 13). A pesar de que evitaba el quiebre del programa, la solución mostraba que el Pacto Social iba a requerir una erogación del Estado, en un contexto en el que sus arcas se encontraban en situación deficitaria (Canitrot, 1978). Quedaba así expuesto el doble rol que Rusconi (1985) asigna al Estado en el intercambio político: tanto contratante como garante, en una faceta de su accionar que ilumina sus rasgos asociados al consenso y la negociación antes que la coerción.

De todas formas, la decisión no pudo evitar indicadores inflacionarios más elevados para el cierre de año. En diciembre, el IPC alcanzó un preocupante 8,1%. La reversión de los aumentos recién se reflejó en la medición de enero, con una variación de -5,7% (Gráfico 1).

Luego del laudo presidencial favorable, los representantes sindicales se vieron fortalecidos e insistieron en reformular la estructura institucional del acuerdo: proponían “convertir prácticamente en Consejo Económico y Social la comisión del Acuerdo Social” (“Propuesta cegetista...”, 1974, p. 12). Se discutía así la forma de enraizamiento entre el Estado y las organizaciones de la sociedad civil: qué peso tendrían estas últimas, la manera de resolver disputas de interpretaciones sobre los términos de intercambio político y cuál era el ámbito propicio para modificarlos. Si se cumplía la aspiración sindical de elevar el rango de la COPINV, el peso de la CGT crecía con ella, en tanto era uno de los tres integrantes de dicho cuerpo, en el que tendría que negociar con menos actores que en el proyectado Consejo, que involucraba a otros actores corporativos.

El cambio de año no atenuó los problemas. 1974 se inició con la agudización del desabastecimiento: primero de energía eléctrica y nafta, y más tarde de manera generalizada en productos de diverso tipo. De hecho, el gabinete económico reconocía la problemática: en los últimos días de enero se reunió dos veces para analizar el tema junto a la proliferación de mercados paralelos ilegales, y autorizó aumentos en ciertos productos sin la recomendación previa de la COPINV (“Dígales no”, 1974; “El contrabando...”, 1974; “Les siguen dando duro a los agiotistas”, 1974).

La CGE, por su parte, intentó desvincular a los industriales del problema: su presidente denunció “un boicot contra el gobierno” y acusó a “intermediarios inescrupulosos” (“Broner acusa”, 1974). Al mismo tiempo, intentaba fortalecer la relación patronal-obrera al señalar que “el gran cambio en la política económica está dado en los antecedentes de este

plan", haciendo referencia a la importancia de las coincidencias entre representantes empresariales y sindicales que lo habían precedido ("La CGE en la dirección", 1974). En cambio, a mediados de febrero Constantino Zorila, integrante del Consejo Directivo de la CGT, reclamó "combatir el sabotaje económico de la misma forma en que se combate al extremismo" ("Denuncias de Zorila", 1974, p. 9), en el marco de la discusión del Código Penal, que se modificaría endureciendo sanciones contra las acciones de las organizaciones guerrilleras.

En ese contexto, luego de una reunión con dirigentes de la CGT que le plantearon la necesidad de restituir el poder adquisitivo de los salarios, Perón intervino nuevamente en las discusiones y, luego de elogiar la gestión del gabinete económico, reclamó analizar cómo aumentar los salarios sin generar un proceso inflacionario (Perón, 1988b, p. 103). La intervención directa del presidente a favor del reclamo sindical implicaba una invitación a rediscutir los términos de intercambio político.

El 6 de marzo se constituyó nuevamente la COPINV, pero los representantes sindicales no apaciguaron sus reclamos, y pidieron realizar una evaluación integral del desempeño del Pacto Social antes de tomar cualquier decisión relacionada con la política de ingresos. Al mismo tiempo, fue convocada la "Gran Paritaria Nacional" para definir un aumento salarial ("La paritaria", 1974).

Durante una semana se reunió la Gran Paritaria con la presencia de Gelbard y dirigentes de la CGT y la CGE sin alcanzar un acuerdo. El secretario de Coordinación del ministerio, Orlando D'Adamo, se encargó de anunciar que cualquier ajuste de salarios y tarifas entraría en vigencia el 1 de abril, pero "ello no supone, de ninguna manera, que el Pacto Social haya dejado de tener vigencia" ("La Gran Paritaria", 1974, p. 12). La misma aclaración ponía en duda la fortaleza del programa.

Luego de estas reuniones, Gelbard admitió públicamente el fracaso de las conversaciones: "las observaciones formuladas por la CGT no han sido aceptadas por el equipo económico [...] Apelarán ante el general Perón —dijo Gelbard— los reclamos que nosotros hemos considerado inconvenientes" ("Decisión final de Perón", 1974, p. 24).¹⁰ Efectivamente, fue Perón quien definió el aumento general del 13%, discriminado del siguiente modo: un 9% para restaurar el poder adquisitivo, un 2,5% por el aumento de la productividad, y un 1,5% para avanzar con las metas que el Plan Trienal disponía sobre redistribución del ingreso, y aumentos aún mayores para todos los salarios menores a 190.000 pesos.

Era notable que, incluso considerando la disputa de interpretaciones sobre la posibilidad de aumentar salarios producida en septiembre, el proceso elegido no había sido el propuesto entonces por Broner ni por Rucci. Además, y fundamentalmente, en el aumento se incluía el concepto por productividad que en el ACN estaba claramente pautado para el 1 de junio de 1974, constituyendo un innegable incumplimiento de los términos de intercambio político originalmente planteados.

De todas formas, el programa económico todavía presentaba algunos resultados destacables: la economía en 1973 había crecido un 5,9%, y en el primer trimestre de 1974 el crecimiento interanual había marcado un 6,7%, cercano al 7% que el Plan Trienal señalaba como objetivo. Otra vez, el IPC de marzo crecía por encima del 1%, pero por debajo de los

⁹ A partir de ahora, Gran Paritaria.

¹⁰ La crónica periodística afirmaba que la CGT bregaba por un aumento del 15%.

guarismos de febrero (Gráfico 1). Al mismo tiempo, en el primer trimestre se había podido contener el crecimiento de las importaciones y repuntaban las exportaciones, en una tendencia que se acentuaría en los meses siguientes. Por otro lado, la inversión privada seguía deprimida: el leve repunte de la inversión total que se registraba en 1974 se debía principalmente a la inversión pública, mientras el resultado consolidado del sector público marcaba un déficit similar al del año previo, y el escenario que combinaba una inflación moderada pero constante junto con una política monetaria expansiva y un tipo de cambio fijo presentaba la alerta cada vez más fuerte del atraso cambiario (Rougier y Fiszbein, 2006; Vitto, 2012).

En abril se comenzaron a observar matices en la propia CGE: la organización avaló denuncias por escasez de materias primas (“Escasez...”, 1974), y una de sus entidades miembro, el Centro de Industriales Panaderos, exigió una nueva autorización para aumentar precios (“Si no hay alzas...”, 1974). Broner, no obstante, se mostraba inmovible en el apoyo al equipo económico, emprendiendo una gira a Venezuela junto al ministro y actuando como su portavoz al anunciar una misión a la URSS, Polonia, Hungría e Italia; y la exportación de autos a Cuba (“Salen los primeros autos...”, 1974). También en abril el gobierno puso en funciones la Corporación para el Desarrollo de la Pequeña y Mediana Empresa, con miembros de la CGT y la CGE, bajo la presidencia de un representante empresario, Rafael Kohanoff (“Las ventas de autos...”, 1974).

Sin embargo, el problema central que acuciaba al gobierno era el desabastecimiento: en los primeros días de junio el gabinete económico tuvo dos encuentros para considerar el asunto. Además, a través de la Secretaría de Comercio creó un Comité de Abastecimiento de Bienes y Servicios, el gobierno envió al Congreso un proyecto de Ley de Abastecimiento y el equipo económico decidió “disponer la importación inmediata de cualquier producto que integre la canasta familiar y escasee en el mercado interno” (“Mano dura”, 1974, p. 1).

El problema mayor para mantener un pacto de estas características radicaba en que importantes representantes sindicales y empresariales criticaban los términos de intercambio político, aunque en sentidos no necesariamente coincidentes. Por caso, Concepción expresaba ahora que la unión entre la CGI y la UIA se producía a partir del rechazo común de la política de precios “aunque estamos de acuerdo en la política general” (“Desabastecimiento: maniobra imperialista”, 1974, p. 14). La afirmación resultaba problemática porque, como analizamos, la política de precios era un elemento central del programa.

Por otro lado, desde la central sindical Ravitti señalaba:

La CGT está alarmada ante la agresión al Pacto Social que se viene realizando desde algunos sectores empresarios. El desabastecimiento se produce por la acción de algunos especuladores –puntualizó–; es el resultado de una acción psicológica que está dirigida a romper una política cuyo único objetivo es lograr la felicidad del pueblo argentino. (“Perón defenderá el Pacto Social”, 1974, p. 14)

En este escenario de creciente antagonismo entre los firmantes del ACN, el 12 de junio por la mañana Perón emitió un discurso en el que amenazaba con su renuncia y denunciaba que “algunos firmantes de la Gran Paritaria están empeñados en no cumplir con el acuerdo y desean arrastrar al conjunto a que haga lo mismo” (Perón, 1988c, p. 147). Por

la tarde, la CGT y la CGE paralizaron sus actividades y concentraron en Plaza de Mayo para escuchar nuevamente a Perón.

Tan sólo seis días después, Perón habló en público nuevamente para anunciar que cumpliría con un nuevo reclamo salarial de la CGT: a mitad de año los asalariados cobrarían en concepto de aguinaldo el doble de lo previamente establecido para esa fecha. Implicaba otra convocatoria a la Gran Paritaria y una nueva modificación del ACN y de la política salarial. Romero festejó el anuncio porque “tiende a romper la maniobra de sectores que, a través de la especulación y el agio, han hecho perder el valor real del salario de los trabajadores” (“Romero y Broner...”, 1974, p. 11). Luego de algunas reuniones tripartitas, Gelbard anunció el doble aguinaldo junto a subsidios y créditos públicos para las empresas. Sin embargo, quedaba claro que la palabra de Perón tenía más peso que cualquier discusión en las instancias de diálogo institucional que buscaban enraizar la relación entre el Estado y las organizaciones corporativas.

Un epílogo para la gestión Gelbard: el fracaso del enraizamiento

El proceso de modificación formal del ACN se interrumpió el 1 de julio a las 13:15 horas: el fallecimiento de Juan Perón sacudía el escenario político argentino. El movimiento que llevaba su nombre se quedaba sin la voz autorizada para intervenir en sus crecientes disputas intestinas, y el Pacto Social perdía a la figura legitimada como decisor por todos sus actores.

En ausencia de Perón, la presidencia la ocupó su viuda y compañera de fórmula en las elecciones de septiembre, María Estela Martínez. Los días posteriores estuvieron signados por la incertidumbre. El fallecido presidente había asegurado que el equipo económico proveniente de la CGE se mantendría mientras él estuviera (Perón, 1988b, p.19), pero no estaba escrito qué sucedería luego. El intento de enraizamiento con sindicatos y cámaras empresariales se había mostrado útil para detener la inflación durante los primeros meses, pero su eficacia parecía comenzar a agotarse. Se hacía patente la distancia entre la adhesión de los representantes que habían firmado el ACN, comprometiéndose a no aumentar precios y moderar los reclamos salariales, y el incumplimiento de los representados, tanto en el sector empresario con el desabastecimiento y la proliferación de mercados negros, como en el sindical con la sucesión de numerosos reclamos de aumentos salariales en diversas ramas de la economía (Lissandrello, 2012). Las variables exógenas, como la denominada “inflación importada” en el contexto de la crisis internacional, constituían el último elemento que había horadado la posibilidad de cumplir con metas inflacionarias cercanas a cero.

Lo cierto es que esta tercera etapa se iniciaba no sólo con la muerte de Perón, sino también con cambios en el ámbito sindical. El 11 de julio, Adelino Romero, internado por una afección de salud, fue reelegido como secretario general de la CGT, y Segundo Palma, sindicalista de la construcción, se convirtió en el flamante secretario adjunto, en un reconocimiento del peso de Miguel y Otero, quienes sostenían su candidatura. La novedad adquirió vital importancia porque dos días después fallecía Romero, generando la asunción de Palma como secretario general (“Produjo conmoción...”, 1974).

Mientras tanto, la CGE, la CGT, el Partido Justicialista y la Unión Cívica Radical emitieron una declaración conjunta en favor de las “Coincidencias programáticas” y el Pacto Social, en la que reclamaban nuevas “coincidencias o ajustes necesarios” (“Legalidad constitucional”, 1974): la desaparición física de Perón y el deterioro de la situación econó-

mica invitaban a renegociar los términos de intercambio político. Incluso Gelbard comenzaba a mostrarse partidario de una flexibilidad que, en sus inicios, el programa no había mostrado: “lo que se ha dado en llamar el pacto social no es solamente el contenido estático de un acta de compromiso. Es una filosofía de Gobierno y como tal debe tener la mayor flexibilidad” (“Gelbard está preocupado...”, 1974, p. 11).

Julio se revelaba como un mes particularmente malo para el equipo económico: la muerte de Perón significaba la pérdida de su principal apoyo dentro de la coalición oficialista. Además, las entidades patronales agropecuarias cuestionaron duramente la política económica del gobierno. A las críticas se sumó la Federación Agraria, integrante de la CGE, lo cual, luego de las declaraciones de Concepción, indicaba nuevas grietas en su interior (“La ofensiva...”, 1974).

Mientras tanto, la CGT reiteraba sus reclamos técnicos sobre la medición de precios y exigía por elementos no cumplidos del ACN, como la conformación de la Comisión Asesora de Estadísticas del INDEC para acceder a los datos de la medición del “nivel de vida” (“Fusión UIA-CGI”, 1974). Los dilemas técnicos se superponían con las disputas políticas y los debates sobre los términos de intercambio político del pacto social, en particular en cuanto a los márgenes de ganancia y rentabilidad, y al valor adecuado de los salarios. Si ellos no se modificaban, la CGT amenazaba con retirarle al programa los escasos visos de legitimidad que mantenía. En ese marco, el 14 de agosto la central sindical recibió a la CGE: ambas se propusieron defender el Pacto Social, criticaron a sectores de la prensa por lo que definían como una “campana psicológica” contra el gobierno, y los representantes de la CGT propusieron poner en funciones una comisión coordinadora entre ambas organizaciones (“CGT y CGE”, 1974), lo que dejaba en un segundo plano al gabinete económico. La CGE, por su parte, lanzó una “campana de esclarecimiento sobre la economía contra las campañas psicológicas” (“Convocatoria de CGE”, 1974, p. 24), que se inició con una solicitada titulada “Los aciertos provocan los ataques del enemigo” (1974, p. 3).

En este punto, Gelbard y la CGE adquirieron en conjunto una posición defensiva del programa económico que, aseguraban, sufría ataques constantes. El 23 de agosto el ministro denunció una campana psicológica “orquestrada desde dentro y desde fuera. Es la batalla que libran las minorías sin votos —dijo—, aquellas que fueron derrotadas en las urnas. Son los grupos que aspiran al poder al margen del pueblo” (“Gelbard rindió...”, 1974, p. 9). Al día siguiente fue respaldado por Broner, quien señaló que los empresarios del exterior se referían al Pacto Social como “el milagro económico argentino”, pero en suelo nacional era ocultado por una campana “del colonialismo agroexportador” (“El milagro económico”, 1974, p. 8).

Es cierto que, aún a esta altura de 1974, el gabinete podía mostrar logros como la reducción de la desocupación, un crecimiento económico que todavía se sostenía, y cierto resguardo del valor del salario real —que durante ese año alcanzaría picos históricos—. Sin embargo, en el tercer trimestre, el IPC promediaba un aumento mensual del 2,5% (Gráfico 1), lo que consolidaba, con un tipo de cambio fijo, el atraso cambiario; se sostenía el déficit en el resultado consolidado del sector público; la inversión privada seguía sin crecer; y, como nuevo elemento de preocupación, por primera vez desde el inicio del programa, la balanza comercial resultaba deficitaria (Rougier y Fiszbein, 2006).

A mediados de septiembre, todos los actores enfocaron la disputa nuevamente alrededor de los precios y los salarios. D'Adamo y el flamante secretario de Comercio, Ernesto Paenza, explicaron la nueva política de precios, que se centraba en su flexibilización (“Reunión con empresarios”, 1974). En compensación, en consonancia con las demandas previas del sindicalismo, el secretario emitió la Resolución 132/74 que, por pedido de la COPINV —ahora con un rango superior—, impelía a las 425 empresas líderes del país y a todas las que produjeran bienes con precios máximos o congelados, a presentar un balance de los dos ejercicios cerrados previos, “así como el balance y cuadro de resultados de los 90 días anteriores a la solicitud de aumento”. Sin embargo, no fue suficiente: representantes de la CGT afirmaron que la flexibilización de la política de precios los llevaría “en breve plazo a solicitar [un] reajuste de salarios” (“Sobre precios y salarios tratan”, 1974, p. 1). La declaración significó el inicio de una nueva polémica con el ministro, quien declaró que, salvo que se produjera “un desbarajuste”, no se adelantarían las paritarias previstas para el año siguiente (“El funcionamiento de las paritarias”, 1974).

Sin embargo, el 16, la cúpula de la CGT se reunió con la presidenta y el ministro de Trabajo. Al finalizar, los dirigentes informaron que, sin la presencia de Gelbard, trataron elementos relacionados con el Pacto Social (“La presidente con dirigentes obreros”, 1974). La ausencia del ministro se prolongaría por su internación por un episodio cardíaco el 18 de septiembre. El día siguiente, los diarios informaban que la CGT había solicitado a la presidenta una nueva convocatoria a la Gran Paritaria Nacional, mientras Broner afirmó que los empresarios estaban dispuestos a discutir salarios (“Informes económicos”, 1974).

La crisis de la relación tripartita era evidente y se profundizó con dos anuncios de la CGT: primero, que grupos técnicos de la entidad sindical y de la CGE se reunirían por fuera de la COPINV (“Grupos técnicos...”, 1974); y, luego, que el incremento salarial era un tema que manejaría “directamente el consejo directivo de la CGT con la presidente de la Nación” (“Al problema de precios...”, 1974, p. 1). La dimensión del enraizamiento que implicaba una vía de diálogo institucionalizada entre Estado y sociedad civil languidecía con la decisión de la CGT de evitar a los interlocutores definidos en los acuerdos institucionales.

Era la antesala del final. Luego de la convocatoria de la presidenta a una nueva Gran Paritaria (“Reunión de la Gran Paritaria”, 1974), y mientras Broner recorría el país pregonando el éxito del programa económico (“Habló sobre varios temas Julio Broner”, 1974), Gelbard y su gabinete presentaron su renuncia el 21 de octubre.

Las disputas sobre los términos de intercambio político, la falta de legitimación del ministro para resolverlas y el incumplimiento de los acuerdos alcanzados habían horadado los ámbitos de diálogo dispuestos por el ACN. Así, en esta última etapa, el esquema concertado demostraba haber perdido la capacidad de mantener canales de negociación fructíferos y, sobre todo, ya no era eficaz para coordinar exitosamente las expectativas y las acciones de los actores de la sociedad civil —empresarios y trabajadores—, bajo el programa impulsado por un equipo económico que se vio progresivamente debilitado hasta su salida del gobierno. El intento de estabilizar el enraizamiento entre el Estado y entidades corporativas en el marco del Pacto Social había fracasado.

Conclusiones

Los episodios inmediatamente posteriores a la renuncia de Gelbard fueron un reflejo de cómo se había desplegado el proceso previo. La reacción de los sindicalistas consistió en el silencio hacia el ministro saliente. Los representantes de la CGE, en cambio, se sintieron traicionados por el gobierno: la primera manifestación de Broner fue señalar que los empresarios estaban listos para “volver a las trincheras”. Aunque, pasadas las horas, atemperó su tono y, remarcando la disconformidad por el desplazamiento del equipo saliente, se puso a disposición de la presidenta (“Causas de la crisis”, 1974).

El análisis diacrónico de las posiciones de los actores del Pacto Social en el período nos permite apartarnos de interpretaciones clásicas que asignan responsabilidades unívocamente a uno u otro actor. Sostenemos, en cambio, que se trató de un proceso dinámico y complejo en el que ambas organizaciones corporativas pusieron en cuestión los términos de intercambio político iniciales del Pacto Social.

En ese sentido, los puntos débiles del esquema tripartito se comenzaron a ver cuando se produjo una disputa hermenéutica a finales de septiembre de 1973, acerca de cómo interpretar elementos clave del programa, en particular la relación entre precios y salarios, que conllevaba controversias complementarias, como los debates técnicos acerca de la correcta medición de esas variables. A su vez, los acuerdos comprometidos por los representantes en las mesas de negociaciones no resultaban ratificados de manera satisfactoria en la práctica por los representados, elemento especialmente visible en el fenómeno del desabastecimiento y los mercados paralelos.

Así, la situación reveló la dificultad de estabilizar el enraizamiento entre el Estado y las entidades corporativas ya que, aun habiendo definido metas comunes en el ACN, los desacuerdos sobre puntos centrales del camino para lograrlas no eran sintetizados en las instancias tripartitas. La repetición de estas situaciones terminó por deslegitimar las instituciones del Pacto Social y al propio ministro de Economía, que no era reconocido como autoridad para definir desacuerdos entre los representantes del capital y el trabajo: sólo la voz de Perón era reconocida como tal. Fue esta dinámica del proceso de intercambio político —la disputa por sus términos sin resolución legitimada por los propios actores— la que provocó que la suerte del programa fuera difícilmente escindible de la del líder del peronismo, por lo que, tras su muerte, el programa quedó severamente debilitado. El contexto de crisis política, empeoramiento del escenario externo y disputas en la coalición político-social gobernante se revelaría poco propicio para revitalizarlo. Así, los últimos meses de la gestión de Gelbard fueron el eco tenue de un programa que mostraba resultados económicos dispares y desgastados, pero que, fundamentalmente, había quedado huérfano de apoyos políticos suficientes para lograr mantener un acuerdo concertado que pudiera contener exitosamente las posturas —cada vez menos compatibles— de la CGE y la CGT.

El análisis pone en cuestión también la capacidad del gobierno peronista de integrar en estas mesas tripartitas a todos los actores necesarios para lograr representaciones sociales que hicieran viable este programa. Futuras investigaciones podrán proponer un análisis diacrónico de las posiciones de entidades corporativas que quedaron afuera de la COPINV, tanto del mundo sindical como del empresarial.

El Pacto Social, como nudo entre el Estado y organizaciones corporativas de la sociedad civil basado en el intercambio político, se mostraba así incapaz de estabilizar un

vínculo de enraizamiento entre ambas esferas que, acaso, pudiera haber significado un paso hacia alguna forma posible de desarrollo.

Referencias

- Adivinanza... (1973, noviembre 30). *Noticias*, 9.
- Al problema de precios.... (1974, septiembre 25). *El Litoral*, 1.
- Azpiazu, D, Basualdo, E., y Khavisse, M. (2004). *El nuevo poder en la Argentina de los años 80*. Siglo XXI.
- Azpiazu, D, Basualdo, E., y Kosacoff, B. (1986). Las empresas transnacionales en la Argentina, 1976-1983. *Revista de la CEPAL*.
- Barrera, M. A., y Vitto, C. (2009). El Plan energético del tercer gobierno peronista (1973-1976): potencialidades, limitaciones y consecuencias de la crisis del petróleo. [Ponencia]. *Terceras Jornadas de Economía Política*. Los Polvorines, Argentina.
- Baudino, V., y Sanz Cerbino, G. S. (2013). *El tercer gobierno de Perón y la fractura de la clase dominante*.
- Beckert, J. (2017). Sociología Económica y enraizamiento: ¿Cómo conceptualizar la acción económica? *Papeles de Trabajo*, 11(20).
- Benes, E., y Gurrera, M. S. (2018). Pactos sociales en la Argentina: las experiencias de concertación social desde mediados del siglo XX. *Revista Argentina de Ciencia Política*, 21. <https://publicaciones sociales.uba.ar/index.php/revistaargentiniacienciapolitica/article/view/3251>
- Blejmar, J. (2019). *José Ber Gelbard: la patria desde el boliche*. Ediciones UNGS.
- Blejmar, J. (2020). El Plan Gelbard y el populismo económico. *Realidad económica*, 49 (330), 141-154. <https://ojs.iade.org.ar/index.php/re/article/download/111/70>
- Brennan, J. (1997). Industriales y bolicheros: la actividad económica y la alianza populista peronista, 1943-1976. *Boletín del Instituto de Historia Argentina y Americana Dr. Emilio Ravignani. Tercera serie*, 15.
- Brennan, J., y Rougier, M. (2013). *Perón y la burguesía argentina: El proyecto de un capitalismo nacional y sus límites (1964-1976)*. Lenguaje Claro Editora.
- Broner acusa. (1974, enero 31). *Noticias*, 10.
- Broner contra la ayuda externa. (1973, diciembre 2). *Noticias*, 10.
- Broner, J. (1973). *Julio Broner sobre las declaraciones de Jose Rucci 1973 / Entrevistado por Sergio Villarroel*. https://www.youtube.com/watch?v=8YyS_TrVgyQ
- Canitrot, A. (1978). *La viabilidad económica de la democracia: un análisis de la experiencia peronista 1973-1976*. CEDES.
- Causas de la crisis. (1974, octubre 21). *El Litoral*, 1.
- Castellani, A. (2006). *Estado, empresas y empresarios. La relación entre intervención económica estatal, difusión de ámbitos privilegiados de acumulación y desempeño de las grandes firmas privadas. Argentina 1966-1989*. Universidad de Buenos Aires.
- Castellani, A., y Llanpart, F. (2012). Debates en torno a la calidad de la intervención estatal. *Papeles de trabajo: La revista electrónica del IDAES*, 6(9), 155–177.
- CGE aprobaría... (1973, julio 13). *La Opinión*, 14.
- CGE y CGT contentas. (1973, diciembre 28). *Noticias*, 13.
- CGT contra el CONES. (1974, enero 6). *Noticias*, 8.

- CGT y CGE. (1974, agosto 15). *Noticias*, 9.
- Cimillo, E., Lifschitz, E., Gastiazoro, E., y Ciafardini, H. (1973). *Acumulación y centralización del capital en la industria argentina*. Tiempo Contemporáneo.
- Colaborará la CGT... (1973, julio 1). *La Opinión*, 12.
- Convocatoria de CGE. (1974, agosto 20). *Noticias*, 24.
- De Riz, L. (1981). *Retorno y Derrumbe: el último gobierno peronista*. Hyspamérica.
- Decisión final de Perón. (1974, marzo 24). *Noticias*, 24.
- Decomisan 75.000 bolsas de papas. (1973, octubre 4). *El Litoral*, 3.
- Decreto 560/74, (1974). <http://cdi.mecon.gov.ar/greenstone/collect/digesto1/index/assoc/HASH3ffb.dir/doc.pdf>
- Deliberaciones... (1973, octubre 1). *El Litoral*, 1
- Denaday, J. P. (2018). *No todo fue violencia: un think tank en el retorno de Perón: el caso del Consejo de Planificación del Movimiento Nacional Justicialista (1970-1973)*. [Tesis de maestría, Universidad Torcuato Di Tella]. https://repositorio.utdt.edu/bitstream/handle/20.500.13098/11053/MHIS_2018_Denaday.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Denuncias de Zorila. (1974, febrero 19). *Noticias*, 9.
- Desabastecimiento: maniobra imperialista. (1974, junio 12). *Noticias*, 14.
- Desbaratan en Liniers... (1973, junio 26). *La Opinión*, 14.
- Di Tella, G. (1986). *Perón-Perón 1973-1976*. Hyspamérica.
- Dígales no. (1974, febrero 1). *Noticias*, 5.
- Disminuye la inflación. (1973, septiembre 19). *La Nación*, 1.
- Donatello, L. M., y Obradovich, G. (2020). Los titulares de las carteras de Industria en la Argentina y Brasil, en las experiencias kirchnerista y del PT. Enraizamiento, autonomía y experticia. *Miríada: Investigación en Ciencias Sociales*, 12(16), 55–75.
- El contrabando... (1974, enero 24). *Noticias*, 10.
- El funcionamiento de las paritarias. (1974, septiembre 16). *El Litoral*, p. 3
- El milagro económico. (1974, agosto 25). *Noticias*, 8.
- El respaldo... (1973, junio 15). *La Prensa*, 9.
- Equipo económico. (1973, septiembre 24). *El Litoral*, p. 2.
- Escasez... (1974, abril 20). *Noticias*, p. 11.
- Evans, P. (1996). El Estado como problema y como solución. *Desarrollo económico*, 35(140), 529–562.
- Ferrer, A. (1977). *Crisis y alternativas de la política económica argentina*. Fondo de Cultura Económica.
- Fijó el Dr. Concepción... (1973, septiembre 2). *El Litoral*, p. 1.
- Fusión UIA-CGI. (1974, agosto 3). *Noticias*, p. 10.
- García, A. (2018a). Auge y caída de la planificación regional en Argentina: entre la búsqueda de una autonomía enraizada y el escenario económico del capitalismo periférico (1965-2015). *Cuadernos de Geografía: Revista Colombiana de Geografía*, 27(1), 180–194.
- García, A. (2018b). Brechas de capacidad y ¿autonomía enraizada?: la experiencia del Programa Federal de Apoyo al Desarrollo Rural Sustentable, ProFeder (Argentina, 2003-2016). *Revista Política e Planejamento regional*, 5(2), 216–240.
- Garrido, P. E. (2020). ¿Hacia un peronismo de centro? Un abordaje de la experiencia de la

- JP Lealtad (1973-1974). *Argumentos. Revista de Crítica Social*, 22.
- Gelbard está preocupado... (1974, julio 19). *Noticias*, p. 11.
- Gelbard rindió... (1974, agosto 24). *Noticias*, p. 9.
- Ghigliani, P. (2015). Las luchas obreras bajo el Pacto Social (1973-1974): el caso de la Federación Gráfica Bonaerense. *Páginas*, 7(14), 81–98. <http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/library?a=d&c=arti&d=Jpr8963>
- Gómez Fonseca, M. Á. (2004). Reflexiones sobre el concepto de embeddedness. *Polis*, 4, 145–164.
- Grupos técnicos de la CGT y CGE se reunirán... (1974, septiembre 22). *El Litoral*, p. 1.
- Habló sobre varios temas Julio Broner. (1974, octubre 11). *El Litoral*, p. 2.
- Horowicz, A. (2015). *Los cuatro peronismos*. Edhasa.
- INDEC (s.f.). IPC-GBA desde 1943 en adelante. https://www.indec.gov.ar/ftp/nueva-web/cuadros/10/sh_ipc_2008.xls
- Informes económicos. (1974, septiembre 19). *El Litoral*, p. 2.
- La CGE en la dirección. (1974, enero 15). *Noticias*, p. 12.
- La CGT analizó costos... (1973, noviembre 16). *El Litoral*, p. 2.
- La CGT ha condenado... (1973, agosto 3). *El Litoral*, p. 2.
- La CGT propuso... (1973, julio 13). *La Opinión*, 2.
- La evolución de los precios. (1973, noviembre 14). *El Litoral*, p.1.
- La Gran Paritaria. (1974, marzo 21). *Noticias*, p. 12.
- La ofensiva de los dueños de la tierra. (1974, julio 31). *Noticias*, p. 11.
- La paritaria. (1974, marzo 7). *Noticias*, p. 8.
- La política de precios ... (1973, septiembre 15). *La Nación*, p. 1.
- La presidente con dirigentes obreros. (1974, septiembre 16). *El Litoral*, p. 1.
- Las ventas de autos... (1974, abril 18). *Noticias*, p. 13.
- Lázzaro, S. B. (2013). Acuerdos y confrontaciones: la política agraria peronista en el marco del Pacto Social. *Historia Crítica*, 51. <https://doi.org/10.7440/histcrit51.2013.07>
- Legalidad constitucional. (1974, julio 5). *Noticias*, p. 24.
- Les siguen dando duro a los agiotistas. (1974, enero 6). *Noticias*, p. 6.
- Librandi, J., y Di Marco, M. (2014). Autonomía enraizada y viabilidad de las políticas públicas: el caso del plan AHI en la Provincia de Buenos Aires. [Ponencia]. *XI Congreso Argentino de Antropología Social*. Rosario.
- Lissandrello, G. (2012). Montoneros y el PRT-ERP ante el Pacto Social (1973-1974). *Izquierdas*. <https://www.redalyc.org/pdf/3601/360133454006.pdf>
- Mallon, R. D., y Sourrouille, J. V. (1973). *La política económica en una sociedad conflictiva: el caso argentino*. Amorrortu.
- Mano dura. (1974, junio 11). *Noticias*, p. 1.
- Optimismo de la CGE... (1973, julio 15). *El Litoral*, p. 2.
- Obradovich, G., y Donatello, L. M. (2018). Los secretarios de la industria durante el kirchnerismo. Enraizamiento, autonomía y experticia. *Sudamérica: Revista de Ciencias Sociales*, 8, 195–213.
- Peralta Ramos, M. (2007). *La economía política argentina: poder y clases sociales (1930-2006)*. FCE.
- Perón defenderá el Pacto Social. (1974, junio 12). *Noticias*, p. 14.
- Perón dialoga con cegetistas. (1973, octubre 25). *El Litoral*, p. 1.

- Perón, J. D. (1988a). *Discursos completos. Tomo II*. Megafón.
- Perón, J. D. (1988b). *Discursos completos. Tomo III*. Megafón.
- Perón, J. D. (1988c). *Discursos completos. Tomo IV*. Megafón.
- Precios: los balances... (1973, diciembre 1). *Noticias*, p. 8.
- Precios y salarios. (1973, noviembre 22). *Noticias*, p. 12.
- Preocupan a la CGT... (1973, noviembre 14). *La Nación*, p. 11.
- Produjo conmoción... (1974, julio 14). *Noticias*, p. 8.
- Propuesta cegetista... (1974, enero 8). *Noticias*, p. 12.
- Poder Ejecutivo Nacional (1973). Acta de Compromiso Nacional. En *Plan Trienal para la Liberación y la Reconstrucción Nacional*.
- Portantiero, J. C. (1987). La concertación que no fue: de la Ley Mucci al Plan Austral. *Ensayos sobre la transición democrática en la Argentina*. Puntosur.
- Pryluka, P. F., y Coviello, R. (2018). Consumo y desarrollo en el tercer gobierno peronista. *América Latina en la historia económica*, 25(1). <http://alhe.mora.edu.mx/index.php/ALHE/article/view/862>
- Raúl Rabiti... (1973, octubre 5). *El Litoral*, p.1.
- Reunión con empresarios. (1974, septiembre 13). *El Litoral*, p. 1.
- Reunión de la Gran Paritaria. (1974, octubre 19). *El Litoral*, p. 1.
- Romero y Broner... (1974, junio 19). *Noticias*, p. 11.
- Rougier, M., y Fiszbein, M. (2006). *La frustración de un proyecto económico. El gobierno peronista de 1973-1976*. Manantial.
- Rucci enunció... (1973, junio 9). *La Prensa*, p. 10.
- Rucci, J. (1973). *Di Film - José Rucci convenciones colectivas / Rueda de prensa*. <https://www.youtube.com/watch?v=mgOCYLAwfUs>
- Rusconi, G. E. (1985). *Problemas de teoría política. Cuadernos de Teoría Política*. Instituto de Investigaciones Sociales UNAM.
- Salen los primeros autos... (1974, abril 13). *Noticias*, p. 12.
- Sanz Cerbino, G. S., y Baudino, V. (2014). Corporaciones empresarias, alianzas sociales y disputas políticas en el retorno del peronismo (1969-1974). *Trabajo y sociedad*, 22, 395–416.
- Se congelaron precios... (1973, junio 10). *La Prensa*, p. 1.
- Se reunieron cegetistas y empresarios. (1973, octubre 15). *El Litoral*, p. 1.
- Si no hay alzas... (1974, abril 9). *Noticias*, p. 7.
- Sidicaro, R. (2001). *La crisis del Estado y los actores políticos y socioeconómicos en la Argentina (1989-2001)*. Libros del Rojas-UBA.
- Sidicaro, R. (2002). *Los tres peronismos: Estado y poder económico 1946-55/1973-76/1989-99*. Siglo XXI Editores.
- Sobre precios y salarios tratan. (1974, septiembre 14). *El Litoral*, p. 1.
- Sturzenegger, F. (1992). Descripción de una Experiencia Populista 1973-1976. En R. Dornbusch y S. Edwards (Eds.), *La macroeconomía del populismo en Latinoamérica*. Fondo de Cultura Económica.
- Torre, J. C. (1983). *Los sindicatos en el gobierno:1973-1976*. Centro Editor de América Latina.
- Vitto, C. (2012). Plan económico del tercer gobierno peronista: Gestión de Gelbard (1973-1974). *Problemas del desarrollo*, 43(171).

Los rumbos tomados por FIAT en la zona santafesina durante una década de profundas transformaciones (1969-1980)

FIAT's Course in Santa Fe During a Decade of Deep Transformations (1969-1980)

Carolina Brandoliniⁱ

Resumen: Este trabajo examina las decisiones tomadas por la empresa FIAT en lo concerniente a las plantas de tractores, motores y camiones que existieron en la localidad de Sauce Viejo, provincia de Santa Fe, entre 1969 y 1980. Utilizando una metodología cualitativa para atender a un corpus de fuentes de diverso tipo (empresariales, periodísticas, oficiales y testimoniales), el artículo explica las razones que propiciaron tanto la apertura de las plantas santafesinas en 1969 y las inversiones allí desarrolladas durante los años siguientes, como el cierre gradual del emprendimiento a partir de 1977, culminado en 1980 con una parcial reconversión. Además de los factores de radicación de FIAT en Sauce Viejo, el texto analiza el impacto de las medidas económicas del gobierno militar argentino en el rumbo tomado por la empresa, argumentando que las mismas tuvieron consecuencias directas para el emprendimiento.

Palabras clave: Empresas Transnacionales; Política Económica; Argentina

Abstract: This paper analyses the decisions taken by FIAT regarding the tractor engine and truck plants which existed in the town of Sauce Viejo, Santa Fe province, between 1969 and 1980. Through a qualitative methodology and a corpus of different types of sources (business, journalistic, state and testimonial), it seeks to explain the reasons that led to the opening of the Santa Fe plants in 1969, the investments made there during the following years and the gradual closure of the enterprise from 1977 onwards, culminating in 1980 with a partial reconversion. In addition to the factors that led to FIAT's establishment in Sauce Viejo, the text analyses the impact of the Argentine military government's economic measures on the direction taken by the company, arguing that these had direct consequences for the enterprise.

Key words: Transnational Corporations; Economic Policy; Argentina

Recibido: 6 de julio de 2021

Aprobado: 4 de febrero de 2022

ⁱ Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas. Instituto de Humanidades y Ciencias Sociales del Litoral, Universidad Nacional del Litoral. ORCID 0000-0001-8156-1077. carobrandolini@gmail.com

Introducción

La empresa FIAT CONCORD Sauce Viejo se instaló en la región de la capital santafesina en 1969 para dedicarse en un principio a la fabricación de tractores, incorporando entre 1974 y 1975 la producción de camiones y de pequeños motores con destino al mercado interno y —en menor medida— al mercado externo latinoamericano. Hacia 1980 este emprendimiento de grandes dimensiones —para una zona sin un perfil industrial fuerte— desapareció como tal, dando lugar a FIAT Agri, una reconversión de FIAT CONCORD de proporciones marcadamente menores.¹

Entre las tres plantas que conformaron FIAT CONCORD Sauce Viejo (tractores, motores y camiones) y sus dependencias administrativas y anexas a la producción, llegaron a emplearse de forma directa alrededor de 4500 personas (en su gran mayoría varones) que residían en Santa Fe y Santo Tomé, entre otras localidades más pequeñas de la cercanía.

Este texto se propone reconstruir la dinámica de FIAT en lo concerniente a sus plantas automotrices-metalmecánicas santafesinas. Busca explicar y contextualizar las decisiones que llevaron a la inauguración de FIAT CONCORD Sauce Viejo, a su crecimiento y a su abrupta retirada hacia finales de la compleja década del setenta, signada por fuertes transformaciones económicas a escala nacional e internacional. Teniendo en cuenta las características del capital (una empresa diversificada y extranjera) el artículo atiende a las variables que influyeron en las acciones desarrolladas por sus máximas autoridades (con sede en Italia y también en Argentina) relativas a Sauce Viejo. Interesan, concretamente, las motivaciones que llevaron a la apertura, ampliación y posterior clausura del predio, para habilitar una parcial reconversión. La hipótesis que guía el trabajo sostiene que el proceso de clausura y reconversión de las plantas santafesinas de FIAT estuvo fuertemente vinculado al viraje en materia de política pública nacional operado desde mediados de la década del setenta en el contexto del gobierno militar.

Existe consenso en el campo de la historiografía económica argentina sobre el comienzo de una etapa de fuerte crecimiento de la actividad industrial sustitutiva entre mediados de la década del cincuenta y mediados de los setenta. Este período —que suele denominarse como segunda etapa de sustitución de importaciones y que presenta distintas fases internas de crecimiento y recesión vinculadas a los ciclos de *stop and go*—, se destaca por el desarrollo de determinadas ramas capital-intensivas —en especial la automotriz y la siderúrgica— y por un fuerte protagonismo del capital extranjero.

Tempranamente se ha debatido sobre las limitaciones del desarrollo industrial en este período, procurando determinar si ciertas restricciones estructurales determinaban o no el agotamiento del modelo industrializador para mediados de los setenta. Esta cuestión acerca del grado de maduración o agotamiento del modelo empalma, a su vez, con otro debate sobre el carácter de los cambios sectoriales operados a partir de 1975: ¿Existió una deliberada “política antiindustrial” que golpeó al modelo de la ISI o el proceso de

¹ La investigación que desarrolla la autora en el marco de su tesis doctoral se propone reconstruir la experiencia de las y los trabajadores de FIAT CONCORD Sauce Viejo, provincia de Santa Fe. Desde el marco teórico que propone la historia social con perspectiva de género, explora los procesos de movilización, las sociabilidades y los efectos de la represión que protagonizó la comunidad obrera gestada al calor de este emprendimiento que la empresa italiana sostuvo en la provincia de Santa Fe durante la compleja década del setenta.

desindustrialización que a partir de entonces comenzó a observarse fue “(...) el resultado no esperado de un programa que se fue definiendo sobre la marcha y que sería finalmente consolidado a finales de la década del noventa” (Rougier, 2017, p. 50). Otro eje de discusión se relaciona con la ponderación del peso de las políticas económicas a escala nacional para el proceso de desindustrialización, en el marco de la reestructuración del sistema capitalista experimentada a partir de la década del setenta. En un contexto de mutaciones globales en el modo de acumulación del capital, ¿cuánto pesan las dinámicas propiciadas por políticas económicas localizadas en la esfera del Estado nacional? (Acha, 2018).

Este trabajo estudia el caso concreto de uno de los tres grandes emprendimientos productivos de FIAT en Argentina y procura aportar algunos elementos a estos interrogantes, valiéndose de algunas categorías analíticas y nociones ancladas en el materialismo histórico.

Para cumplir con los objetivos planteados, se analiza desde una metodología cualitativa un corpus de fuentes compuesto por prensa gráfica (diario *El Litoral* de circulación regional y recortes de diversos diarios nacionales y regionales disponibles en el Centro de Estudios de la Situación y Perspectiva de la Argentina, de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires agrupados bajo la etiqueta FIAT); archivos empresariales (como los *Boletines del Supervisor* —de circulación interna para supervisores de FIAT CONCORD de las tres plantas de Argentina—, la *Revista Nosotros* —producida por la empresa para circulación interna entre los obreros de planta—); archivos de inteligencia (partes policiales diarios producidos por la policía provincial para la Dirección General de Informaciones de la provincia de Santa Fe, disponibles en el Archivo Provincial de la Memoria) y entrevistas (a dos a personas que ocuparon puestos de gerencia y que brindaron sus testimonios en 2016 y 2017, y al Director General de Producción en la planta de tractores, con quien se mantuvieron intercambios por correo electrónico a principios de 2020).² Asimismo, se examina bibliografía referida a las características que presenta la estructura económica argentina en la etapa analizada, a ciertas particularidades de las ramas del tractor y de las industrias automotrices y al derrotero de FIAT en sus plantas argentinas.

La instalación de FIAT CONCORD Sauce Viejo

FIAT comenzó a producir en Argentina a partir de 1954 tras un acuerdo con Industrias Aeronáuticas y Mecánicas del Estado (IAME) para la fabricación de tractores.³ Para finales de la

² El *Boletín del Supervisor* fue una publicación editada por la empresa que tenía como destinatarios a los supervisores de las plantas de Buenos Aires, Córdoba y Santa Fe. Se emitieron 9 números, apareciendo el primero en 1976 y el último en 1978. Como se sostiene en el primer ejemplar: “Los temas serán todos aquellos que resultan de interés para los supervisores: relaciones humanas, producción, costos, ventas, marketing, organización, capacitación, cuestiones técnicas, publicidad, legislación, etc.” En algunos ejemplares se encuentran análisis y/o resúmenes de las memorias y balances de la empresa. La *Revista Nosotros*, por su parte, estaba destinada a los obreros de planta, a los trabajadores administrativos de FIAT Argentina y a sus familiares. Surgió en la década de los sesenta y pervivió, por lo menos, hasta 1978. En el marco de la investigación en curso, se ha podido acceder a los 9 números del *Boletín del Supervisor* y a 10 números de la *Revista Nosotros*, materiales donados por entrevistados que los conservaban en sus archivos privados.

³ La firma FIAT CONCORD se crea en el marco de la Ley 14122 de promoción al capital extranjero promulgada durante el segundo gobierno peronista (Brennan y Gordillo, 2008; Schvarzer, 1996). Para el análisis de la conexión entre IAME y FIAT véase Raccanello y Rougier (2014).

década del sesenta poseía dos centros industriales de relevancia: uno en la localidad de Ferreyra —provincia de Córdoba— y otro en El Palomar —provincia de Buenos Aires—.

El predio cordobés se dedicó desde mediados de los años cincuenta y durante los años sesenta a la producción de tractores, mecánica de automotores, grandes motores diésel con distintos usos (a través de la marca GMD) y material ferroviario (a través de Material Ferroviario S.A —MATERFER) para la empresa estatal Ferrocarriles Argentinos y para exportar a países latinoamericanos, mientras que la planta bonaerense inaugurada en 1959 y expandida durante los años siguientes se abocó a la producción de automóviles —montaje, carrocería, pintura— utilizando motores provenientes de Córdoba, con destino al mercado interno y en menor medida externo.

Pero a los fines de esta pesquisa el período clave comienza en 1969. Hacia abril de este año la firma italiana inauguró su tercer gran predio productivo —esta vez en la provincia de Santa Fe—, 20 km al sur de la capital santafesina, en jurisdicción de la comuna de Sauce Viejo.

Ninguno de los emprendimientos desarrollados por FIAT en Sauce Viejo implicó un nuevo rubro productivo de esta empresa en la Argentina, porque tanto la planta de tractores como las que posteriormente se instalaron —camiones y motores— fueron trasladadas desde Córdoba. La sección Tractores comenzó a funcionar en 1969, mientras que las plantas de camiones y motores se inauguraron en 1974 y 1975 respectivamente.⁴ En los dos años posteriores las mismas fueron ampliando, complejizando y optimizando su capacidad productiva.

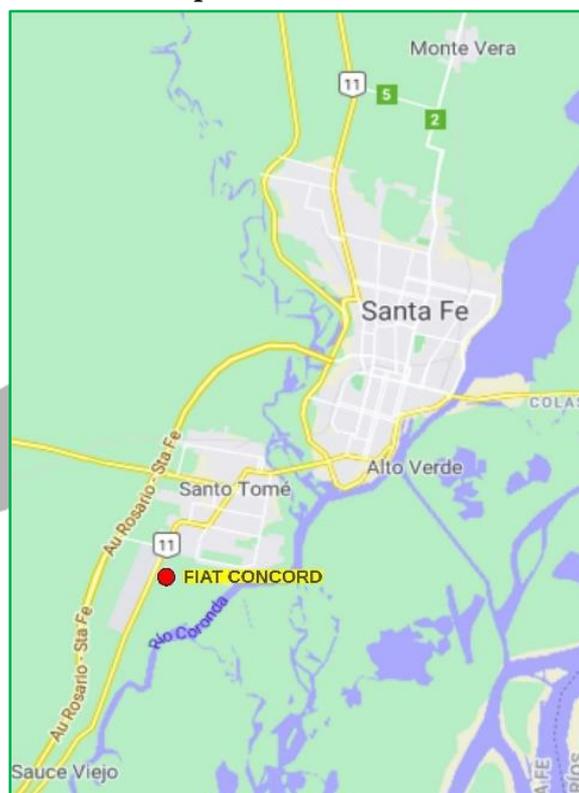
¿Por qué la empresa italiana decidió abrir una planta en Sauce Viejo? Resulta difícil contestar de forma determinante esta pregunta. Sin embargo, es posible aproximarse a una respuesta satisfactoria al observar el modo en que una serie de procesos se articularon hacia 1969, habilitando la concreción del nuevo emprendimiento.

En primer lugar, FIAT CONCORD Sauce Viejo se montó sobre una industria automotriz de capitales nacionales cercana a la quiebra, Industria Automotriz Santa Fe S.A (IASFSA). FIAT se quedó con sus instalaciones y con buena parte de su personal, al que pagó salarios adeudados e incorporó luego de un proceso de capacitación de tres meses en la planta de Ferreyra.⁵ Posiblemente la disponibilidad de infraestructura, maquinaria y mano de obra calificada y con experiencia hayan sido elementos no menores a la hora de evaluar la posibilidad de invertir en Santa Fe.

A esto se suman, en segundo lugar, las ventajas que presentaba el emplazamiento del predio de la automotriz en crisis en términos de conexiones geográficas (Mapa 1). Ubicado sobre la Ruta Nacional 11 que conecta con Buenos Aires, próximo a la ruta nacional 19 que comunica con Córdoba, lindante con el Río Coronda, brazo del Paraná y emplazado a escasos metros del aeropuerto local, la localización era beneficiosa tanto para el transporte de insumos —cuestión relevante en un rubro que precisa de una densa red de autopartes— como de productos terminados y de personal (Szupiany, 2018).

⁴ Véase FIAT CONCORD (1978); y *Revista Nosotros* (1975).

⁵ IASFSA fue una empresa conformada en 1959 por capitales locales que producía automóviles bajo licencia de la firma alemana DKW. Desde finales de 1967, la firma presentó serios problemas financieros derivados de un conflicto judicial con la Aduana Nacional que llevaron a la paralización de la producción. Alrededor de 500 obreros quedaron cesantes hasta que FIAT decidió adquirir las instalaciones de esta empresa y reincorporar a su personal. Para la historia y el derrotero de IASFSA, véase Vicentín (2011).

Mapa 1: Localización del predio de FIAT CONCORD Sauce Viejo

Fuente: Elaboración propia a partir de una imagen extraída de GoogleMaps (2021). Durante la década estudiada, el tejido urbano de las ciudades de Santo Tomé y Santa Fe estaba menos extendido.

En tercer lugar, una región centralmente agrícola en un momento de auge de la denominada “revolución verde” (Schvarzer, 1996), podía resultar atractiva también por hallarse en el centro geográfico de un —potencial— mercado consumidor de tractores. A las holgadas facilidades impositivas que las agencias estatales nacionales y provinciales ofrecían para la radicación de industrias del rubro o vinculadas,⁶ deben sumarse los créditos

⁶ A partir del gobierno de Frondizi fueron sancionadas dos leyes que beneficiaron la instalación de empresas extranjeras y que favorecieron, en términos generales, el desarrollo industrial. La Ley Nacional 14780 de Promoción Industrial (reemplazada por otras en 1970, 1972 y 1973 al calor de ciertas modificaciones acordadas con los cambios políticos de dichas coyunturas en un sentido más nacionalista) y la Ley Nacional 14781 para la Radicación de Capitales Extranjeros. Específicamente para el rubro automotriz, el Decreto 3693/59 (Régimen de Promoción de la Industria Automotriz) fue clave, régimen que se modificó primero en 1971 (a través de la Ley Nacional 19135) y finalmente en 1979, como se explicará en la segunda parte del artículo. La provincia de Santa Fe no tuvo una legislación específica para el rubro automotriz: el mismo fue incluido dentro de las determinaciones esgrimidas para la industria en general. Acorde a los lineamientos de las legislaciones nacionales, la provincia contó con un “Régimen de control y promoción industrial” regulado por el Decreto Ley 9132/56 luego complementado con las leyes 4859 y 4960. En 1968 el gobierno de facto del Contraalmirante Vázquez reemplazó la Ley 4960 por otra (la Ley 6410), que daba mayores facilidades a aquellas industrias consideradas de interés nacional (incluida la automotriz) y que pretendía un desarrollo más equilibrado regionalmente. En general, los incentivos consistieron en exenciones impositivas, instalación de áreas acondicionadas para la radicación de industrias y/o parques industriales, cesión de inmuebles de propiedad fiscal y concesión de créditos. Véase Vicentín (2011) y Bianco (2020).

otorgados a productores agrícolas para la compra de maquinaria como la que podía ofrecer FIAT desde su planta santafesina.⁷

Pero no debe desdeñarse un cuarto factor que, desde la óptica de una empresa transnacional, resulta relevante. Las oportunidades de ganancia que ofrecía el mercado interno argentino e incluso la exportación desde Argentina a países latinoamericanos dependían en buena medida de conservar un control oligopólico sobre los rubros en cuestión. En distintas entrevistas realizadas a gerentes y trabajadores de la firma se menciona como elemento crucial, a la hora de explicar el motivo de la apertura de la planta de Sauce Viejo, el impedimento a Volkswagen de ingresar a la Argentina a través de la compra de IASFSA, la terminal automotriz en crisis.⁸

Es atendible también —tal como sostienen algunos autores que analizan la rama automotriz argentina (Harari, 2015; Schvarzer, 1996)— que para mediados de la década del sesenta hubo una crisis vinculada a los límites del mercado interno que produjo una reducción en el número de empresas. Para Jorge Schvarzer,

Todas las ramas alentadas [por el desarrollismo] planteaban problemas de economías de escala. La dimensión productiva más económica era, en general, superior a la demanda esperada del mercado interno, de modo que una sola planta eficiente podía cubrir toda la demanda local y hasta excederla. La disyuntiva, desde el punto de vista técnico, oscilaba entre una planta de dimensión óptima (que requería exportar el excedente no absorbido por el mercado local), y una algo menor, limitada al mercado local pero con mayor costo unitario de producción. La disyuntiva, desde el punto de vista político-económico, era permitir una sola empresa (que tendría un rol monopolístico) o dejar entrar a varias. En este último caso los costos serían mayores pero se imaginaba que el mercado podría resolver el problema. La opción aceptada fue la más amplia de todas. En la rama automotriz se presentaron 26 proyectos que fueron automáticamente aprobados, aunque pocos hubieran pasado un mínimo tamiz (...) 9 empresas desaparecieron antes que pasaran 5 años, luego de haber tomado los beneficios esperados en maniobras más comerciales (y especulativas) que productivas. Otra media docena tuvo que decidir su retiro en los años siguientes, de modo que el total se redujo a 10, todavía demasiado para el mercado local.” (Schvarzer, 1996; p. 225-226).

Como plantea este autor, de las 21 automotrices que habían crecido en los primeros tiempos del desarrollismo quedaban sólo 11 al finalizar la década del sesenta, entre las que se fueron llevando a cabo algunos procesos de racionalización y reestructuración de la producción. Esta coyuntura debe contabilizarse como un quinto factor para comprender el surgimiento de la planta de FIAT en Sauce Viejo. Es posible que, como analiza James Brennan, FIAT haya emprendido acciones tendientes a modernizar y racionalizar la producción de su planta cordobesa como respuesta a la proliferación de empresas automotrices en la provincia de Buenos Aires. Hacia finales de los años sesenta y principios de la década del setenta, FIAT reformó las seccionales de pintura de la planta de Ferreyra, introdujo allí herramientas especializadas de alta precisión, transformó los ritmos de producción y —acorde a lo que aquí interesa— especializó su proceso productivo, “[...] trasladando el montaje final de autos en 1965 a su nueva planta en El Palomar (provincia

⁷ Con el fin de volver competitiva la industria local de tractores y cosechadoras —cuyos precios eran elevados— el Estado Nacional otorgó créditos para la compra a tasas negativas. Bil (2009) sostiene que el Banco Nación financiaba hasta el 70% del precio de un tractor, había bonificaciones en las tasas de interés en créditos para la compra de maquinaria agrícola y se establecieron deducciones en el impuesto a los réditos de hasta el 100% según lo invertido en maquinaria agrícola.

⁸ En esta idea coinciden los tres testimonios utilizados para la escritura de este texto.

de Buenos Aires) y estableciendo plantas para el montaje de tractores y camiones en Sauce Viejo (provincia de Santa Fe)” (Brennan, 1992).

Si bien esta última cuestión parece tener un peso específico significativo, no se cuenta con elementos suficientes para argumentar que las plantas santafesinas hayan surgido tras la decisión expresa de cumplir con dicho objetivo. A la luz de lo analizado, resulta más convincente interpretar que la intención de evitar el ingreso de Volkswagen a través de la compra de IASFSA se combinó con esta necesidad de “especializar” el predio de Ferreyra (con el fin de optimizarlo en un contexto de mayor competencia, como señala Brennan), derivando en la creación del predio FIAT CONCORD Sauce Viejo.

En sintonía con esta interpretación, el testimonio brindado por quien fuera director de producción de la planta de tractores entre 1972 y 1979 afirma que el directorio decidió comprar “la DKW” antes de su inminente quiebra, sin tener muy claro qué iba a hacer con ella, cuestión que se fue resolviendo luego de efectivizado el trato.⁹

Cuatro años después de su instalación, el emprendimiento —que se mostraba exitoso a juzgar por sus niveles de empleo, producción y venta—, siguió desarrollándose y proyectándose. Como se expresó previamente, en 1973 la empresa comenzó la construcción de dos nuevas plantas también trasladadas desde Córdoba: una para el montaje de camiones livianos y otra para la fabricación de motores diésel livianos (Imagen 1). Esta última fue producto de la suma de las secciones que fabricaban los motores para los tractores en la planta de tractores inicial, con nuevas secciones traídas de Córdoba.¹⁰

Imagen 1: Plano del predio FIAT CONCORD Sauce Viejo emplazado sobre la Ruta Nacional 11



De izquierda a derecha: planta de tractores; planta de motores; planta de camiones. Fuente: Elaboración propia en base a Google Maps (2021).

Algunos entrevistados —obreros y gerentes— a la hora de explicar por qué llegó FIAT a Sauce Viejo, sostienen que la empresa se veía en la necesidad de “descomprimir Córdoba” por los altos niveles de conflictividad que allí tenían lugar. En estos relatos, el “Cordobazo” aparece como un acontecimiento clave para la decisión de mover la planta de tractores a la región del Litoral. Sin embargo, la prensa permite constatar que el proceso de

⁹ Carlos Prinster, comunicación personal, marzo de 2020.

¹⁰ Las tres plantas fueron emplazadas en el mismo predio ubicado sobre la Ruta Nacional 11 y tenían en total 86.000 metros cuadrados cubiertos. Para más detalles acerca de las características de cada una de las plantas (tamaño, maquinaria, producción) véase *Revista Nosotros* (1975).

traslado comienza antes del estallido social cordobés.¹¹ De hecho, varios entrevistados que provenían de “la DKW” (expresión informal utilizada para referir a IASFSA) y luego siguieron en FIAT, recuerdan haber estado en Córdoba durante mayo de 1969 cuando ocurrió la revuelta, porque la empresa los había llevado a capacitarse a Ferreyra antes de que comenzara la producción en Santa Fe.

Trabajar con la memoria como fuente histórica, implica entender que los testimonios no son “equivocados” o “acertados”: se trata de las formas individuales y colectivas en que los sujetos construyen relatos acerca del pasado, cuestión por la que siempre —coincidan o no con la evidencia fáctica— aportan información relevante. Lo importante es el modo en que los testimonios son abordados: ¿por qué la insistencia en la idea de “descomprimir Córdoba”? ¿Qué significado puede otorgarse a esta expresión, cuando existe la certeza de que la decisión del traslado fue previa a los hechos del cordobazo?¹²

La recurrencia de la idea de “descomprimir Córdoba” sugiere que en los procesos de rememoración opera un mecanismo de desplazamiento temporal: en 1969 la decisión empresaria de llevar la planta de tractores a Sauce Viejo para evitar altos niveles de conflictividad obrera no se corresponde con la evidencia del escaso conflicto en las plantas de Ferreyra para entonces. Sin embargo, para 1973 y 1974, cuando no sólo desde las bases sino también desde las conducciones sindicales del Sindicato de Trabajadores de CONCORD (SITRAC) y el Sindicato de Trabajadores de MATERFER (SITRAM) y la combatividad se manifestaba en alza, resulta probable que el directorio de FIAT CONCORD haya evaluado como una posibilidad beneficiosa trasladar la producción de camiones y motores a Sauce Viejo. No sólo porque con esta medida se achicaba relativamente el enorme centro industrial ubicado en Ferreyra —cuestión que desde la perspectiva del capital podía implicar la posibilidad de mayor control—¹³ sino también porque en Santa Fe, a diferencia de Córdoba, el riesgo de que corrientes clasistas ocuparan las conducciones sindicales era relativamente menor.

Si bien en Sauce Viejo existía una relevante combatividad a nivel de algunos sectores de la clase obrera y de los órganos de representación gestados en el lugar de trabajo (cuerpo de delegados y comisión interna), la seccional santafesina de la Unión Obrera Metalúrgica se encuadraba políticamente con la conducción nacional y aseguraba —o por lo menos mostraba la intención de imponer— un fuerte control sobre las bases a través de negociaciones aceptables para la empresa, a diferencia de lo que estaba sucediendo para ese momento con SITRAC y SITRAM en Córdoba.

Retomando lo afirmado hasta aquí, es posible identificar cinco factores que, combinados, permiten explicar el surgimiento del emprendimiento que es objeto de indagación: la

¹¹ Véase, por ejemplo: “El paquete accionario...” (1969) y “Altos miembros del...” (1969).

¹² Para el modo en que han sido construidas e interpretadas las fuentes orales, véase Andújar (2014) y Portelli (2003-2004). Sobre el modo en que aquí se concibe la vinculación entre historiografía y memorias, véase Alonso (2014); Andújar (2014) y Samuel (2008).

¹³ Uno de los gerentes entrevistados relata: “[...] había problemas gremiales en todo el país, [...] [pero] esto era un paraíso para FIAT desde el punto de vista del robo y desde el punto de vista gremial. [...] No podían manejar Córdoba, repito, tenían problemas en una fábrica y se le hacían en todas, disparaba todas. [...] Como dice el refrán, reinarás y gobernarás... acá era una plaza más tranquila, nada que ver con Córdoba. [...] lo que te decía el director era que separaron porque se les hacía inmanejable”. Luis Cesoni, entrevista, Santa Fe, 8 de julio de 2016).

disponibilidad de instalaciones y mano de obra que dejaba IASFSA, las ventajas de la ubicación de ese predio en términos geográficos y sociales, la cercanía territorial con productores de la región agrícola, la conveniencia de impedir la entrada de un competidor como Volkswagen a la Argentina y, por último, la necesidad de racionalizar el proceso productivo de la producción de las plantas ubicadas en Ferreyra.

Ahora bien: además de estos cinco elementos —que en todo caso permiten conjeturar por qué Santa Fe fue el destino de la expansión de FIAT en 1969—, no debe perderse de vista que más en general, la República Argentina todavía continuaba siendo un lugar atractivo para que FIAT operara y proyectara inversiones a futuro, 15 años después de su ingreso en el país a través del convenio con la estatal IAME.

De forma sintética —y a pesar de los vaivenes en materia de política económica derivados de un período de gran inestabilidad política—, hay que mencionar que es determinante el aliento estatal a las inversiones extranjeras, con especiales beneficios para los sectores más concentrados del capital. A partir de 1967 con el plan económico aplicado por Krieger Vasena como ministro de economía durante el “Onganiato”, FIAT no sólo aprovechó los enormes beneficios para el desarrollo de sus plantas automotrices: también participó con la firma IMPRESIT en la construcción de grandes obras públicas como la represa en El Chocón o la central nuclear Atucha, entre otras actividades (Scarzanella, 2020). La diversificación que tenía esta poderosa firma le permitía acumular ganancias en distintos frentes y convertirse en un actor económico central durante la segunda etapa de industrialización por sustitución de importaciones (Basualdo, 2010). Ganancias que en su gran mayoría volvían a Turín en forma de remesas pero que también se volcaban en nuevas inversiones, como las que se fueron haciendo en Sauce Viejo durante 1974, 1975, 1976 y principios de 1977.

También durante los primeros tiempos del tercer gobierno peronista, y a pesar de su tónica más nacionalista en materia económica, FIAT se vio favorecida por los contratos comerciales firmados con otros países para la exportación de bienes industriales (tal es el caso de cientos de tractores y camiones producidos en Sauce Viejo con destino a Cuba y a otros países latinoamericanos), por mencionar sólo una de las medidas estatales de las que se benefició el grupo (Schvarzer, 1996).

Del mismo modo, diversas habilitaciones en materia legislativa y también el otorgamiento de créditos baratos a pequeños productores para que invirtieran en maquinaria (tractores y camiones) permitieron que el emprendimiento de Sauce Viejo creciera al calor de un mercado interno sumamente protegido y con escasa competencia durante la primera mitad de la década del setenta.

Pero como se verá a continuación, a partir de 1975 se manifestaron algunos problemas para el mantenimiento de este esquema proteccionista que poco tiempo después, y al calor del cambio abrupto que generaron las políticas económicas de la última dictadura militar, llevaron a que el grupo FIAT revisara su estrategia de inversiones en la Argentina. Transformaciones que terminaron siendo determinantes para la continuidad de las plantas de Sauce Viejo.

Las plantas de Sauce Viejo a partir de 1977. Del apogeo productivo al achicamiento y la reconversión

Como se sostuvo previamente, desde principios de 1973 y durante 1974 el predio de Sauce Viejo creció significativamente. La empresa compró al Estado provincial el extenso terreno comprendido entre la nave original (que pertenecía a IASFSA) y el río Coronda, brazo del río Paraná, donde se construyeron velozmente dos nuevas naves: una para el montaje de camiones y otra para la fabricación de motores livianos, que proveían a las plantas de tractores y de camiones. También se edificó un nuevo edificio para la administración y, a principios de 1975, comenzó a construirse una planta de tratamientos térmicos de avanzada para la fabricación de piezas, que en palabras de uno de los gerentes entrevistados, “[...] llegó a ser la planta de tratamientos térmicos más grande de Iberoamérica”.¹⁴

Sin embargo, esta última planta inaugurada a principios de 1976, fue utilizada durante poco tiempo, al igual que otras cuantiosas inversiones destinadas a aumentar la capacidad productiva y a optimizar procesos. Algunas de ellas, como una moderna línea de pintura para los tractores montada en 1977, prácticamente no llegaron a utilizarse. En el mismo sentido, una serie de proyecciones elaboradas en 1976 para realizarse en el período 1977-1981 que implicaban desembolsos cuantiosos de capital —como por ejemplo un gasoducto desde la localidad de San Lorenzo para alimentar la planta de tratamientos térmicos, o un ramal del ferrocarril para agilizar el transporte de las mercaderías— no se concretaron.¹⁵

Esto evidencia una transformación repentina en la estrategia de la firma sobre el emprendimiento santafesino. El viraje se vislumbra con claridad en las fuentes hacia mediados de 1977 y se vuelve aún más explícito en la primera mitad de 1978. En marzo de este año, cambió la dirección general de FIAT CONCORD Argentina¹⁶ y a partir de allí, tanto en el discurso empresario como en las medidas que se fueron tomando, se observa la decisión de clausurar las proyecciones de desarrollo industrial que FIAT había tenido hasta entonces en Sauce Viejo. A continuación, se mencionan algunas medidas económicas —y también ciertas características de la producción en la rama automotriz argentina del mediano plazo— que permiten esbozar una interpretación acerca de las posibles razones por las que el proyecto de FIAT en Sauce Viejo terminó truncándose.

De los balances elaborados por la Asociación de Fábricas Argentinas de Tractores (AFAT) se desprende que las ventas fueron en aumento a principios de los años setenta en las cuatro fábricas de tractores que existían en el país (Cuadro 3).¹⁷ 1975 tuvo una caída relativa en comparación con la tendencia previa, que debe relacionarse con una coyuntura de cambios macroeconómicos generados por el impacto de la crisis internacional y los vaivenes que produjeron las políticas de shock implementadas fundamentalmente en junio,

¹⁴ Poma Ré, Francisco. Entrevista de Diana Bianco, Camillo Robertini y la autora, Sauce Viejo, 25/10/2017. Sobre las características de la planta de tratamientos térmicos, véase FIAT CONCORD Argentina, 1978.

¹⁵ Sobre el Plan de Inversiones previsto en el Centro Industrial de Sauce Viejo para el período 1977-1981, *Boletín del Supervisor*, 1977b.

¹⁶ En marzo de 1978 asume como director general de FIAT CONCORD Pablo Sabbatini. Véase *Boletín del Supervisor*, 1978.

¹⁷ Para un análisis pormenorizado del contenido del balance 1975, véase *Boletín del Supervisor*, 1976.

cuando asumió como Ministro de Economía Celestino Rodrigo, aunque con antecedentes en los meses previos (Fiszbein y Rougier, 2006).

Cuadro 3: Cantidad de tractores producidos por las empresas existentes en Argentina entre 1972 y 1976

Empresa	1972	1973	1974	1975	1976
Deutz	3235	3700	4600	3299	4000
FIAT	5850	6956	7392	6020	6717
John Deere	3744	4650	4919	3533	4178
Massey Ferguson	2583	6000	7662	5975	9028
Total	15412	21306	24573	18827	23923

Fuente: *Boletín del Supervisor* (1977b).

Si bien es cierto que en 1975 se presentaron altos niveles de conflictividad, con recurrentes paros y ausentismo en diversas ramas (constatables en el caso de estudio)¹⁸ hay que conservar cautela a la hora de interpretar su impacto en la caída de la productividad y de las ventas. Los empresarios descargaron la responsabilidad de la baja en el conflicto obrero, pero ni la caída fue tan abrupta, ni deben menospreciarse los factores de coyuntura macroeconómica señalados. A lo largo de ese complejo año fue construyéndose discursivamente consenso social en torno a la necesidad de una intervención militar bajo la idea de que urgía desarticular a “la guerrilla fabril” que amenazaba los ámbitos de producción industrial. Y las empresas fueron un actor clave, junto con otros agentes, en este comedido (Carminati, 2018).

Es cierto que las ventas de automóviles sufrieron una caída más significativa que las de tractores, pero en el caso de FIAT, al tratarse de una empresa de producción diversificada no sólo en el mundo sino también en el país (donde como se mencionó, se producía material ferroviario, grandes motores diésel, camiones y tractores además de automóviles), 1975 puede considerarse un año de desajuste coyuntural y no de crisis definitiva.¹⁹

De hecho, a mediados de 1976 ya se observa un repunte en las ventas: desde abril hasta junio de 1977, FIAT celebraba abiertamente el restablecimiento del “orden” en sus

¹⁸ Sobre la conflictividad que experimentaron los obreros de FIAT CONCORD Sauce Viejo, véase Bianco y Brandolini (2011); Bianco y Brandolini (2019); Bianco (2021) y Brandolini (2020).

¹⁹ Hacia la década del 70 a nivel mundial, FIAT se desarrollaba en los siguientes rubros: automóviles, vehículos industriales, tractores agrícolas, maquinarias para el movimiento de tierra, siderurgia, partes componentes, máquinas herramienta, ingeniería civil, energía, productos y sistemas ferroviarios, turismo y transporte. En el caso de la planta de Sauce Viejo —rubro “maquinaria agrícola”—, existían tres de su tipo: dos en Italia y una en Argentina. Otras cuatro plantas en el mundo fabricaban tractores pero con empresas asociadas o licenciatarias, no de propiedad directa. Tal es el caso de Turquía, Rumania, Yugoslavia y Zaire. *Revista Nosotros* (1977).

plantas.²⁰ Sus balances y memorias expresaban una marcada recuperación de producción y ventas tanto en tractores como en camiones. Es el período de esplendor de Sauce Viejo en producción y en cantidad de personal empleado. Alrededor de 4500 personas dependían de sus salarios de forma directa, a las que se sumaba un inconmensurable número de empleos indirectos en talleres de autopartes y otros emprendimientos subsidiarios y comerciales distribuidos en torno a un amplio radio regional.

Además, a diferencia de la producción de autos, la demanda de tractores y camiones²¹ no se vio afectada por la brusca caída del salario real experimentada luego del golpe de Estado de 1976, porque se trataba de maquinaria consumida por productores, no por asalariados. Por el contrario, la demanda aumentó como efecto del despegue que surtió el sector del agro y los incentivos crediticios destinados al mismo por el gobierno dictatorial.

Sin embargo, algunos meses después del golpe de Estado los directivos de la firma comenzaron a mostrar cierta preocupación con algunas medidas puntuales del gobierno militar, tales como la suspensión en líneas de créditos y la negativa a liberar la suba de precios de ambos vehículos en un contexto de constante aumento del precio de los insumos. La tensión se hizo más explícita a partir de mediados de 1977, luego de que comenzaran a implementarse medidas económicas (con José Alfredo Martínez de Hoz como ministro de Economía) que surtían un efecto más directo sobre la esfera productiva que las desarrolladas en el primer año de la dictadura.

Sin dudas un elemento clave para interpretar el derrotero de la planta de FIAT CONCORD Sauce Viejo (al igual que el de otras empresas extranjeras de la rama del tractor y del automotor), es la reforma arancelaria que se inició en junio del 1977 y terminó de aplicarse hacia principios de 1979, con la aprobación e implementación —luego de más de un año de constantes anuncios en la prensa— de un nuevo régimen para la industria automotriz.

Las medidas de apertura que empezaron a aplicarse de forma gradual si bien tuvieron un impacto heterogéneo, golpearon inmediatamente a las industrias subsidiarias de capital nacional, que no estaban en condiciones de competir con los precios de insumos importados. La prensa local muestra constantes quejas por parte de la cámara que nucleaba a estos emprendimientos de variados tamaños y que significaban un número importantísimo de mano de obra empleada.²²

Al mismo tiempo, la reforma financiera desplegada también a mediados de 1977 afectó directamente la demanda de los bienes que se producían en la planta de Sauce Viejo. El estímulo desenfrenado a volcar ahorros hacia la especulación que con tanta claridad refleja la prensa —inundada de incentivos para la inversión con elevadas tasas de ganancia— desviaba el capital de los productores rurales, que comenzaron a preferir capitalizar sus ahorros en el sector financiero antes que en la compra de nueva maquinaria.

²⁰ “[...] no se puede dejar de mencionar el restablecimiento del orden en el país y, con él, las condiciones de trabajo normales y abastecimientos regulares, problemas que tan negativamente gravitaron entre 1974 y 1975 y en el primer trimestre de 1976” (*Boletín del Supervisor*, 1977a).

²¹ Del análisis de la memoria empresaria de 1976 se desprende que hubo aumento en las ventas de camiones pesados y semipesados tanto en el mercado interno como en el externo. La red de concesionarios también creció en 1976, pasando de 25 a 35 distribuidos en todo el territorio nacional. Véase *Boletín del Supervisor* (1977b).

²² Véase “Dieron normas...” (1977).

Pero el golpe final para el destino de Sauce Viejo lo produjo el nuevo Régimen para la Industria Automotriz ya mencionado, que comenzó a discutirse en 1977. Esta medida cristalizada a principios de 1979 en la “ley” 21.239,²³ rompía definitivamente la piedra angular en la que se basaba la acumulación de capital de las firmas extranjeras del rubro. La disposición fomentaba —entre otras medidas aperturistas para la rama— la entrada de vehículos importados con bajos aranceles. Sin un mercado interno cerrado y protegido capaz de asegurar la demanda y la ganancia, los grandes capitales concentrados perdieron su interés en la esfera productiva. O se quedaron, según el caso, pero reconvertidos, con una lógica de acumulación distinta (basada en la producción flexible y el ensamble de piezas importadas).

La nueva reglamentación mostraba que el Estado comenzaba a transformar su rol, pasando a asegurar la acumulación del capital bajo nuevas formas: pronto empezaría los tiempos de las fusiones de grandes empresas automotrices —como la que se da en 1980 entre FIAT Autos S.A. y Peugeot, conformando SEVEL (Gaggero y Pérez Almansi, 2020)— y la introducción de nuevos esquemas productivos que internacionalizaban los precios de la producción nacional, para competir con las importaciones de vehículos que se fabricaban a costos notablemente menores que los locales.

Es importante señalar que el nuevo régimen para la industria automotriz no se aplicó sin disidencias entre distintos sectores que conformaban o que eran allegados al gobierno militar. Al recorrer la prensa a lo largo del año 1978 es posible encontrar constantes vaivenes y enfrentamientos entre cámaras, sectores y actores del gobierno militar que dan cuenta de un proceso complejo y con matices. Muestra de ello es la larga demora en la concreción del nuevo régimen automotriz, que comenzó a anunciarse en 1977 y terminó de redactarse y cerrarse recién a principios de 1979.

Como demuestran algunos estudios preocupados en resaltar la dinámica política hacia el interior del gobierno dictatorial, éste no era un grupo homogéneo (Canelo, 2004).²⁴ Las medidas tomadas desde el Ministerio de Economía fueron objeto de numerosas críticas provenientes de grupos intelectuales y líderes políticos afines al gobierno dictatorial que adquirieron carácter público. Sin embargo —siguiendo el planteo de Morresi y Vicente (2020)—, a pesar de la heterogeneidad de opiniones acerca de la idoneidad del plan económico de la cartera encabezada por Martínez de Hoz, existía allí una matriz común de ideas conceptualizadas como “liberal-conservadoras” (Morresi, 2010) en la que se ubicaban estos diversos actores y que permitió que el plan se desarrollara sin fisuras. Un plan que, interesa destacar, no puede ser categorizado como neoliberal, pero que produjo algunas transformaciones que facilitaron la instauración del neoliberalismo durante la década del ochenta y fundamentalmente a partir del menemismo (Alonso, 2009; Morresi y Vicente, 2020).

²³ Las comillas refieren a que es una ley elaborada y promulgada en dictadura. El llamado “Régimen de Reconversión de la Industria Automotriz” se presentó como un conjunto de medidas tendientes a “fomentar la competitividad” y a lograr mejores precios para los consumidores. Permitía la importación de vehículos terminados con bajos aranceles, eliminaba definitivamente la restricción a la importación de autopiezas, autorizaba la instalación de nuevas terminales y el cambio de titularidad de las existentes por venta, fusión, absorción o asociación. Véase “Sancionan el nuevo...” (1979).

²⁴ Véase “Tractores...” y “Tractores II...” (1977).

Para lo que aquí interesa, el nuevo régimen para la industria automotriz fue un mojón importante porque desarticuló el esquema de mercado nacional cerrado y controlado con que se habían beneficiado los grandes capitales extranjeros de la rama hasta entonces. Esto no significa que los mismos hayan salido perjudicados, pero se vieron empujados a una reestructuración. De hecho, no todas las automotrices reaccionaron en el mismo momento ni del mismo modo. Como efecto general hubo desindustrialización (fundamentalmente por efecto del cierre de los emprendimientos subsidiarios de capital nacional que hasta entonces habían proveído autopartes) y hubo también reconversión industrial, además del vuelco a la acumulación en la esfera de las finanzas. Pero entre el anuncio del nuevo régimen (1977) y su concreción (1979), las reacciones de los grupos empresariales fueron distintas.

¿Qué hace FIAT CONCORD Argentina a partir de mediados de 1977? A diferencia de General Motors, por ejemplo, que cerró sus plantas inmediatamente luego de los primeros anuncios de apertura arancelaria, FIAT permaneció con una actitud expectante a juzgar por los discursos de sus directivos. El directorio declaró en distintas oportunidades a la prensa que la firma estaba interesada en permanecer en el país,²⁵ al tiempo que puso en marcha algunas estrategias paliativas tendientes a hacer frente a la caída de la demanda.²⁶

Una de ellas, según consta en la prensa, fue la decisión de que algunas autopartes y buena parte del *stock* no colocado fueran redireccionados hacia el mercado europeo: más de 1200 tractores fabricados en Sauce Viejo fueron trasladados en transporte marítimo hacia Italia para ser vendidos en las redes de comercialización allí existentes.²⁷ Otra medida de la firma fue el ofrecimiento de planes de financiación especiales destinados a los productores para comprar tractores y camiones.

Para agosto de 1977 la empresa comenzó un proceso de reducción de costos a través de distintas medidas, que empezaba a dar cuenta de la pérdida de interés de FIAT en las plantas de Sauce Viejo.

Consta en archivos de inteligencia, para esta fecha, un conflicto laboral con “trabajo a desgano” y “no asistencia al comedor” desatado por una baja en el monto pagado por horas extra.²⁸ En el mismo sentido debe considerarse la aplicación de turnos rotativos entre miércoles y domingo: un mecanismo utilizado para ahorrar en el pago de horas extra. El logro en la efectivización de estas medidas —inconcebibles dos años antes— sólo puede comprenderse en un contexto fuertemente represivo como el desatado luego del golpe de Estado, represión que, a pesar de su crudeza, no implicó la ausencia de resistencia obrera.

A finales de diciembre de 1977 se produjeron las primeras suspensiones que continuaron en los meses siguientes.²⁹ Los partes policiales diarios que se emitían a la central de

²⁵ Véase “Sus planes...” (1977).

²⁶ Véase “Viene la Volkswagen”, “Situación en la industria...”, y “Su decisión...” (1977).

²⁷ Véase “FIAT inicio...” (1977); y “El embarque...” y “Para Italia...” (1978).

²⁸ Según información que figura en el Memorándum 3390 correspondiente a los días 24 y 25 de agosto de 1977, FIAT decidió “pagar menos por las horas extras, ajustándose a lo establecido por el convenio colectivo”, lo que da cuenta de la existencia de acciones de protesta en dictadura y, también, de que FIAT continuaba pagando salarios y horas extras por encima de lo establecido por los convenios luego del golpe de Estado del 24 de marzo de 1976. (Dirección General de Informaciones, agosto de 1977).

²⁹ En la nota “Cesantías en la fábrica...” (1978), se menciona que el 31 de diciembre anterior la empresa dejó cesantes a alrededor de 100 trabajadores. Unos días después, aparece otra noticia titulada “Tuvo merma...” (1978), en la que se sostiene a partir de datos cuantitativos de producción y de venta emitidos por AFAT, que el mes de diciembre de 1977 fue el más desfavorable en 10 años: “[...] como consecuencia de tal cuadro, las

inteligencia provincial, advertían con preocupación que luego de fin de año, muchos obreros quedarían en esa situación, procurando indicar un posible escenario de conflicto:

Memorándum 3055. 23 al 26 de diciembre del 77. *Factor Político Social. La Capital. Situación en la Empresa FIAT CONCORD*. Se hace saber por fuentes confiables que al regreso de los operarios que se encuentran de licencia, la empresa procederá a suspenderlos por crisis, sobretodo en la planta tractores que tiene mucho stock sin venderse. En Camiones, la suspensión alcanzaría al 50 por ciento del personal.

Panorama Gremial (desde el 20 al 26 de diciembre de 1977). La empresa FIAT de Sauce Viejo, cuyo personal en su mayoría se encuentra de licencia, sería suspendido a su regreso, por falta de ventas, especialmente personal de la sección tractores. (Dirección General de Informaciones, 1977)

A lo largo de todo el año 1978 siguió la política de turnos rotativos, reducción de horas en la jornada laboral, cesantías y ofrecimiento de retiros voluntarios y traslados.³⁰

Entrado el año 1978, el discurso de la flexibilización y la reconversión fue presentado con mayor claridad: gradualmente aparecieron noticias en las que se informaban nuevos planes para el destino de FIAT en América Latina.³¹ El cambio de autoridades del directorio de FIAT CONCORD en marzo de 1978 dio inicio a nuevas comunicaciones que anunciaban un cambio de estrategia, abandonando a partir de ese momento el tono mediador y expectante de los meses previos. El centro de toma de decisiones se trasladaba de Argentina a Brasil, y —con este cambio— también la estructura productiva de tractores, autos y camiones se mudaba al país vecino, que contaba con un mercado interno más dinámico y fuerte que el argentino (Schvarzer, 1996). Algunos emprendimientos quedaron en el país, pero achicados y reconvertidos.

En Sauce Viejo, como consecuencia de este panorama, FIAT decidió volver a trasladar la planta de camiones al predio de Ferreyra, Córdoba, con procesos de trabajo más centrados en el ensamble de piezas -en su mayoría importadas- que en la producción local.³² Siguió en cambio funcionando la planta de tractores en suelo santafesino, pero lo hizo bajo una nueva firma -FIAT Agri-³³ y con otras dimensiones y complejidad: para 1980 se empleaban, según partes policiales, sólo 120 operarios en Sauce Viejo, ensamblando piezas importadas para nuevas maquinarias acordes a una producción flexible y a una demanda diversificada.

A la luz de este proceso, queda esclarecido el impacto negativo que las políticas económicas del gobierno militar tuvieron para la continuidad del emprendimiento de FIAT en la provincia de Santa Fe.

fábricas han debido adelantar las vacaciones anuales, suspender personal y reducir sus programas de producción y compras, con los consiguientes perjuicios para la industria proveedora.”

³⁰ Información reconstruida a partir de partes policiales como los transcritos; prensa gráfica y prensa obrera. Véase, por ejemplo: “Fiat Sauce Viejo...” (1978).

³¹ Véase “Comunicado de...”; “Llego al país...”; “Exponen plan...”; y “Será reorganizada...” (1978). En esta última nota, Agnelli anuncia que FIAT Concord será reestructurada y pasará a ser tenedora de las acciones de FIAT ARGENTINA S. A. dedicada a la fabricación de automóviles y de FIAT Diesel S. A. dedicada a la producción de camiones, tractores, material ferroviario y turbinas.

³² Información reconstruida a partir de partes policiales y entrevistas.

³³ La empresa FIAT Agri existió entre 1980 y 1988.

Reflexiones finales

El análisis de las fuentes consultadas permitió una aproximación, en primer lugar, a la combinación de razones por las que FIAT decidió la apertura de una planta en la localidad de Sauce Viejo, provincia de Santa Fe, hacia el año 1969.

En segundo lugar, y poniendo el foco en la cuantificación de producción y ventas de las plantas de tractores y camiones, se observó que a pesar de la crisis experimentada en 1975, la empresa apostó a continuar su desarrollo productivo en los años siguientes, realizando proyecciones que auguraban su permanencia con márgenes de ganancia convenientes en el marco de un mercado cerrado y controlado por el Estado.

En tercer lugar, las fuentes permitieron interpretar el modo en que las disposiciones económicas del gobierno militar desplegadas a partir de 1977 —tendientes a una apertura arancelaria y al fomento de la especulación financiera en detrimento de la inversión industrial— llevaron a que la firma revisara sus proyecciones y se acomodara a un nuevo panorama nacional, cerrando prácticamente el emprendimiento de Sauce Viejo. En este sentido, la hipótesis de la que partió el artículo ha podido constatarse: las políticas económicas de la dictadura militar surtieron un efecto directo y rápido sobre las plantas santafesinas de FIAT, impulsando su cierre.

Sin embargo, resulta apropiado realizar una última reflexión que permita complejizar este proceso a partir de indagaciones posteriores. Algunos indicios indican que es preciso combinar los cambios operados en la esfera de la política económica nacional con un contexto internacional que también estaba cambiando durante los años setenta a la hora de comprender el curso de las plantas santafesinas de FIAT.

Las transformaciones profundas que desde principios de la década experimentaba el sistema capitalista en general y las actividades industriales en particular a escala global, eran variables que para una firma de la talla de FIAT difícilmente pasaran inadvertidas. En este sentido, el plan de correr el eje productivo desde Argentina a Brasil y reconvertir los procesos de trabajo, probablemente se proyectaba más allá de lo que pudiera acontecer en la esfera de las políticas económicas locales, como sugieren algunos autores al analizar el devenir de la empresa italiana en el período estudiado (Scarzanella, 2020).

El recuerdo de uno de los gerentes locales entrevistados ilustra que a partir de 1978, los representantes jerárquicos de FIAT comenzaron a sostener que era necesario “adaptarse” a “una demanda flexible”, “modernizarse” y “reconvertirse”:

[...] Al año [del primer anuncio de las medidas de Martínez de Hoz], yo era gerente, año 78, por ahí, vino ‘il caballieri Bettzallini’. Bettzallini era el director de tractores para todo el mundo. [...] una fecha... Un tipo... dos metros y pico de alto, una ropa... el zar de Vehículos Industriales [...] Y yo me acuerdo que estaba en la mesa, era pichón, el más pichón de todos los gerentes, me sentaba al lado [risas] imaginate vos, del tano. Y dijo algo el tipo: ‘¿Qué pecado ha cometido el agricultor argentino para que venda su trigo al precio que lo venden los italianos, regulado por el mercado de Chicago?’. El precio del trigo está vinculado, hoy, ayer, mañana por el mercado de Chicago, no sé cuántos dólares la tonelada, pero los tractores los compra al doble de lo que lo compra el agricultor italiano. ‘¿Cuál es el pecado para que se lo castigue de esa manera?’ Eso nada más dijo. ‘Por lo tanto, no veo mal lo que está haciendo este gobierno’ [relata en tono italiano, como imitando las palabras de Bettzallini], ya estaba tomada la decisión de Brasil. ‘Adáptense a esto y traigan tractores confiables de

Italia y económicos'. [silencio]. No sé si comimos el postre o no, nos levantamos todos atragantados viste. Pero mirá esa frase, '¿qué pecado cometió un agricultor...?' O sea... Punto y aparte.³⁴

Por el carácter aceitado de este tipo de discursos provenientes de los altos mandos de la firma y también por la certeza de que un proyecto de reconversión como el que aplicó FIAT en América Latina no podría gestarse de la noche a la mañana, es viable pensar que estas ideas no “nacieron” como respuesta al viraje en materia económica del gobierno argentino. En todo caso, este viraje aceleró la puesta en marcha de un proyecto de racionalización, descentralización, flexibilización y reconversión que probablemente tarde o temprano se desarrollaría.

Como se ha pretendido demostrar a lo largo de este trabajo, las medidas económicas encabezadas por el Ministerio de Economía del gobierno militar representaron un “parteaguas”. Si hasta entonces el emprendimiento había funcionado con márgenes de ganancia convenientes y empleaba una significativa cantidad de mano de obra, no quedan dudas de que los cambios impulsados a mediados de 1977 desde la cartera económica de Martínez de Hoz llevaron al grupo FIAT a reconsiderar su estrategia de crecimiento en Argentina y, como parte de ese proceso, a tomar la decisión de abandonar el territorio santafesino. Queda pendiente para próximas indagaciones profundizar en la relación entre la esfera nacional y el contexto internacional, analizando el modo en que las condiciones estructurales del plano global se combinaron con las condiciones coyunturales de la política económica nacional, para una explicación más integrada del derrotero de FIAT CONCORD Sauce Viejo.

Referencias

- Acha, O. (2018). Clase obrera y dictadura en la Argentina en los largos años setenta: algunas ideas sobre estudios recientes (y no tan recientes). En L. Corrêa, A. Estevez, P. Fontes, y J. Sales (Eds.), *Mundos do Trabalho e Ditaduras no Cone Sul (1964-1990)*, Multifoco.
- Alonso, L. (2009). En torno al sentido de la dictadura de 1976-1983. En L. Alonso y A. Falchini (Eds.), *Memoria e Historia del pasado reciente: problemas didácticos y disciplinares*, UNL Ediciones.
- Alonso, L. (2014). *Acerca de la interpenetración de memoria e historia*, Centro de Estudios de Teoría Crítica “Laura Sotelo”, <https://teoriacritica.com.ar/>
- Altos miembros del directorio de FIAT Concord llegaron hoy a Santa Fe procedentes de Córdoba. (1969, febrero, 7). *El Litoral*.
- Andújar, A. (2014). *Rutas argentinas hasta el fin. Mujeres, política y piquetes, 1996-2001*. Luxemburg,
- Basualdo, E. (2010). *Estudios de historia económica argentina*, Siglo XXI.
- Bianco, D. (2020). Relaciones capital-trabajo en Fiat Concord Sauce Viejo, (Gran Santa Fe, 1969-1976) [Tesis de Maestría, Universidad Nacional de Rosario].

³⁴ Francisco Poma Ré, comunicación personal, Sauce Viejo, 25 de octubre de 2017.

- Bianco, D. y Brandolini, C. (2011). *Memorias y mundo del trabajo en Santa Fe. Industrias automotrices en las cercanías de Santo Tomé*. Dirección de Cultura y Educación de la Municipalidad de Santo Tomé.
- Bianco, D. y Brandolini, C. (2019, abril 24-26). Represión en el mundo del trabajo durante los setenta. El caso de la empresa FIAT Concord Sauce Viejo [Ponencia] III Coloquio Internacional sobre Violencia Política, UNR/ISHIR-CONICET, Rosario.
- Bil, D. (2009). La industria argentina de maquinaria agrícola (1870-1975): evolución y problemas de su desarrollo. *Documentos de Jóvenes Investigadores*, 16, Instituto de Investigaciones Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires.
- Boletín del Supervisor* (1976), número 2, FIAT CONCORD Argentina.
- Boletín del Supervisor* (1977a), número 5, FIAT CONCORD Argentina.
- Boletín del Supervisor* (1977b), número 6, FIAT CONCORD Argentina.
- Boletín del Supervisor* (1978), número 7, FIAT CONCORD Argentina.
- Brandolini, C. (2021). Clase trabajadora y género durante el “rodrigazo”: Tensiones y distensiones en la familia metalúrgica santafesina. *Revista de Estudios Marítimos y Sociales*, 18 (14), 325-354.
- Brennan, J. (1992). El clasismo y los obreros. El contexto fabril del "sindicalismo de liberación" en la industria automotriz cordobesa, 1970-75. *Desarrollo económico*, 125(32), 3-22.
- Brennan, J y Gordillo, M. (2008). *Córdoba rebelde. El Cordobazo, el clasismo y la movilización social*. De la Campana.
- Canelo, P. (2004). La patria contratista. El nuevo discurso liberal de la dictadura militar encubre una vieja práctica corporativa. En A. Pucciarelli (Ed.), *Empresarios, tecnócratas y militares. La trama corporativa de la última dictadura*. Siglo XXI.
- Carminati, A. (2018). Del ‘ausentismo’ a la ‘subversión industrial’. La construcción discursiva de un enemigo. En D. Dicósimo y S. Simonassi (Eds.) *Trabajadores y sindicatos en Latinoamérica*. Imago Mundi.
- Cesantías en la fábrica de tractores Fiat. (1978, enero 2). *El Litoral*.
- Comunicado de FIAT CONCORD. (1978, noviembre 17) *El Litoral*.
- Dieron normas para importar autopiezas. (1977, junio 28). *El Litoral*.
- Dirección General de Informaciones. (agosto de 1977). Memorándum 3390. Disponible en el Archivo Provincial de la Memoria, Santa Fe. Caja 52 (Partes policiales).
- Dirección General de Informaciones. (23 al 26 de diciembre del 1977). Memorándum 3055. Disponible en el Archivo Provincial de la Memoria, Santa Fe. Caja 52 (Partes policiales).
- El acuerdo entre la FIAT y Auto Unión concretarían en marzo. (1969, marzo 20). *El Litoral*
- El embarque de tractores a Italia iniciarán el martes (1978, abril 28). *El Litoral*.
- El paquete accionario de la DKW ha adquirido FIAT Concord Agromecánica (1969, enero 21). *El Litoral*.
- Exponen plan de FIAT. (1978, noviembre 21). *El Litoral*.
- FIAT CONCORD Argentina (1978). *La voluntad de hacer*. Centro de Documentación del Centro de Estudios de la Situación y Perspectiva de la Argentina, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires. Caja “FIAT”.
- Fiat inició la exportación de partes de tractores a Italia. (1977, junio, 24). *El Litoral*.

- Fiat Sauce Viejo reduce 2 días por mes la jornada laboral y abre registro de retiro voluntario (1978). *Evita Montonera*, 22.
- Fiszbein, M. y Rougier, M. (2006). *La frustración de un proyecto económico. El gobierno peronista de 1973-1976*. Manantial.
- Gaggero, A. y Pérez Almansi, B. (2020). La diversificación del grupo empresarial Macri en el sector automotriz durante la última dictadura militar en Argentina. *América Latina en la Historia Económica*, 2(27), 1—26. <https://doi.org/10.18232/alhe.1019>
- Harari, I. (2015). *A media máquina. Procesos de trabajo, lucha de clases y competitividad en la industria automotriz argentina (1952-1976)*. Razón y Revolución.
- Llegó al país el vicepresidente de FIAT. (1978, noviembre 20). *El Litoral*.
- Morresi, S. El liberalismo conservador y la ideología del Proceso de Reorganización Nacional. *Sociohistórica / Cuadernos del CISH*, 27, 103-135.
- Morresi, S. y Vicente, M. (2020). Los rostros del liberalismo-conservador: las polémicas en torno a la gestión de Martínez de Hoz en el Ministerio de Economía procesista. En D. Lvovich (Ed.), *Políticas públicas, tradiciones políticas y sociabilidades entre 1960 y 1980: Desafíos en el abordaje del pasado reciente en la Argentina 1*, Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Para Italia se embarcarán 406 tractores. (1978, julio 3). *El Litoral*.
- Portelli, A. (2003-2004). “El uso de la entrevista en la historia oral”. *Anuario Historia, memoria y pasado reciente*, 20. Escuela de Historia-UNR/Homo Sapiens.
- Raccanello, M. y Rougier, M. (2014). Tractores y mitos del Estado empresario peronista. En M. Rougier (Comp.), *Estudios sobre la industria argentina 1*. Lenguaje Claro. *Revista Nosotros*. (1975). número 74, FIAT CONCORD Argentina.
- Rougier, M. (2017). Dos siglos de industria en la Argentina. Una revisión historiográfica. *Serie Documentos de trabajo del IIEP*, 23. Instituto Interdisciplinario de Economía Política de Buenos Aires.
- Samuel, R. (2008). *Teatros de la memoria. Pasado y presente de la cultura contemporánea*. Prensas Universitarias de Valencia.
- Sancionan el nuevo régimen automotriz. Disposiciones para las importaciones y las perspectivas para el comercio internacional. (1979, enero 27). *El Litoral*.
- Scarzanella, E. (2020). *La FIAT in America Latina (1946-2014)*. GoWare.
- Schvarzer, J. (1996). *La industria que supimos conseguir. Una historia político-social de la industria argentina*. Planeta.
- Será reorganizada FIAT CONCORD. (1978, noviembre 23). *El Litoral*.
- Situación en la industria automotriz. (1977, agosto 2). *El Litoral*.
- Sus planes reiteró Fiat. (1977, julio 28). *El Litoral*.
- Su decisión de cerrar ratificó General Motors. (1977, agosto 8). *El Litoral*.
- Szupiany, E. (2011). Territorialidades latentes. Auto Unión DKW y Fiat en la construcción del corredor Santa Fe- Santo Tomé - Sauce Viejo. *Revista Transporte y territorio*, 18, 320-327.
- Tractores, un camino difícil. (1977, noviembre 3). *El Litoral*.
- Tractores, un camino difícil II. (1977, noviembre 4). *El Litoral*.
- Tuvo merma la producción de tractores. (1978, enero 21). *El Litoral*.
- Ultiman detalles para el embarque de 1200 tractores. (1978, junio 14). *El Litoral*.

Vicentín, E. (2011). La incidencia de factores locales en la trayectoria de la industria automotriz santafesina. El régimen de control del Estado santafesino y las relaciones capital-trabajo en el caso de la empresa IASFSA, 1959-1969. [Tesis de Licenciatura Facultad de Humanidades y Ciencias. Universidad Nacional del Litoral].

Viene la Volkswagen. (1977, julio 13). *El Litoral*.

Subsistemas industriales localizados. Consideraciones teórico-metodológicas y estudio del caso de la Provincia de Santa Fe

Localized industrial subsystems. Theoretical-methodological considerations and case study of the Province of Santa Fe

Ignacio Tomás Truccoⁱ

Resumen: Las investigaciones sobre los distritos industriales abrieron un nuevo campo de posibilidades al pensamiento económico al introducir la territorialidad en relación con la concentración de pequeñas y medianas empresas industriales. Sin embargo, su definición teórica y operativa se mantuvo como un problema pendiente de resolución. Este trabajo se ubica en el marco de esta problemática y se propone contribuir en la búsqueda de modelos heurísticos de los sistemas industriales localizados que permitan abordar explícitamente la formación de sistemas cualitativamente diferenciados, insertos en relaciones sociales más amplias que estratifican el espacio social en diferentes escalas, con sus centros y periferias. El trabajo propone realizar esto poniendo énfasis en los modos de articulación entre la territorialidad y las relaciones capitalistas de producción, especificando un modelo operativo adaptado y aplicado a las fuentes de información geográfica disponibles para la industria manufacturera de la Provincia de Santa Fe, Argentina.

Palabras clave: Estructura Territorial; Actividad Industrial; Economía Regional; Sistema Productivo

Abstract: Research on industrial districts opened a new field of possibilities for economic thought by introducing territoriality in relation to the concentration of small and medium-sized industrial enterprises. However, its theoretical and operational definition remained a problem. This work is located within the framework of this problem and aims to contribute to the search for heuristic models of localized industrial systems, which allow explicitly addressing the formation of qualitatively differentiated systems, inserted in broader social relations that stratify the social space in different scales with their centralities and peripheries. The work proposes to do this by emphasizing the modes of articulation between territoriality and capitalist relations of production, specifying an operational model adapted and applied to the sources of geographic information available for the manufacturing industry of the Province of Santa Fe, Argentina.

Key words: Territorial Structure; Industrial Activity; Regional Economy; Productive System

Recibido: 9 de mayo de 2021

Aprobado: 15 de diciembre de 2021

ⁱ Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas. Instituto de Humanidades y Ciencias Sociales del Litoral. Universidad Nacional del Litoral. ORCID 0000-0002-5162-6375. ignacio.trucco@gmail.com

Introducción

Las investigaciones sobre los “distritos industriales” (DI) abrieron un nuevo campo de posibilidades al pensamiento económico al introducir la hipótesis de que la concentración de pequeñas y medianas empresas industriales se relacionaba con la presencia de una entidad cultural territorialmente definida. Esto introdujo interrogantes tanto sobre el significado de esta particular “noción socio económica” (Becattini, 1994) como sobre la posibilidad y los modos de estudiarla empíricamente. Incluso, autores como Sforzi y Boix (2016), observaron la importancia de la retroalimentación entre la teoría y la observación, a la manera de un “espiral cognitivo”, o un “ir y venir” que todavía tiene metas no saldadas y debilidades a superar.

Sin embargo, la originalidad inicial de la noción de DI, con la centralidad puesta en la territorialidad, no se desarrolló lo suficiente como para construir un modelo heurístico, capaz de abordar diferenciaciones socioeconómicas de carácter cualitativo, y ello se puso de manifiesto particularmente a la hora de considerar las influencias extra locales en la realidad de los DI.

Este trabajo se ubica en el marco de esta problemática y se propone contribuir a una reorientación teórica y metodológica basada en la búsqueda de modelos heurísticos de los sistemas industriales que permitan abordar explícitamente la formación de sistemas cualitativamente diferenciados, insertos en relaciones sociales más amplias que estratifican el espacio social en diferentes escalas, con sus centros y periferias.

Las hipótesis propuestas serán operacionalizadas y adaptadas para analizar fuentes de información geográfica disponibles para la industria manufacturera de la provincia de Santa Fe, Argentina, con las que se intentará identificar e interpretar la fenomenología de los DI que emergen en dicho espacio subnacional. Finalmente, a modo de conclusión, se mostrará qué aspectos teóricos deben ser reconsiderados a la luz de la experiencia analizada y los puntos clave de nuevas agendas de indagación teórica y metodológica que esta perspectiva abre.

El problema de la territorialidad en los distritos industriales

Cuando Becattini definió al distrito industrial como un objeto de carácter “socio-económico” (Becattini, 1989) apeló a la existencia de una “atmósfera” definida como una “entidad socio territorial caracterizada por la presencia activa de una comunidad de personas y de una población de empresas en un espacio geográfico e histórico dado” (Becattini, 1994, p. 40).

La comunidad local fue postulada como la base relacional sobre la que se apoyan los aspectos característicos de los DI. Desde esta perspectiva, Sforzi distinguió al DI de otros conceptos similares como, por ejemplo, la noción de cluster introducida por Porter (1998). Precisamente la distinción se basó en el énfasis puesto en la comunidad territorializada como rasgo para la identificación del distrito, ya que, como indicaba el propio autor:

no es cuestión de límites o aglomeraciones, sino de la comunidad local reflejada en la especialización industrial y del modo en que aquella está organizando la producción. Cuando la producción es orga-

nizada mediante pequeñas empresas las cuales tienden a especializarse (...), entonces esto es una comunidad de distrito. (Sforzi, 2009, p. 333)

Sin embargo, el punto crítico de esta proposición aparece cuando debe darse el paso siguiente y establecer qué tipo de relación mantiene la territorialidad con las relaciones capitalistas de producción y de qué manera el vínculo entre ambas relaciones puede ser conceptualizado para dar sentido a las formaciones con las características de DI, es decir, con elevada densidad de PyMEs industriales manufactureras en un espacio local o regional.

Frente a ello las principales investigaciones relacionadas con esta noción socio económica tendieron a pensar la territorialidad en términos prácticos a la manera de una lógica capaz de facilitar los cambios necesarios (flexibilidad) para la adaptación y supervivencia del sistema industrial, sin poner en riesgo (o minimizándolos) la conservación de los agentes económicos pertenecientes (Brusco, 1985; Brusco y Sabel, 1981; Piore y Sabel, 1986). Incluso, el DI acabó convirtiéndose en uno de los prototípicos modelos territoriales de innovación sintetizados por Moulaert y Sekia (2003). La territorialidad fue ubicándose, paulatina pero firmemente como una realidad institucional destinada a la creación de eficiencias que el sistema mercantil no lograba contener.

Se produjo, por lo tanto, una suerte de separación o yuxtaposición entre la territorialidad y las relaciones mercantil-capitalistas. Los teóricos de los DI terminarán resolviéndolo, no sin dudas y ambivalencias, bajo la forma de un modelo estándar de referencia que considerará al DI como el resultado de la amalgama de la firma convencional marginalista y las redes de cooperación conceptualizadas desde la teoría del actor-red. El trabajo emblemático de Harrison (1992), la posterior formalización de Staber (2001) y el análisis de morfologías internas de Belussi y Sammarra (2010), constituyen ejemplificaciones de este modelo estándar que tiene como fuentes de inspiración, en última instancia, las contribuciones de Williamson y Powell sobre los límites de la firma convencional y la naturaleza de las redes como modos específicos de organización (ver Bianchi, 1992, para una explicitación del DI en el marco de estas consideraciones).

Estas afirmaciones teóricas decantaron luego en la composición de un modelo metodológico de identificación de los DI y de medición de su efecto, es decir, de los resultados distintivos de un sistema productivo ante la presencia de rasgos del tipo distrito. Estas contribuciones metodológicas fueron reforzando la separación que se produjo a nivel teórico entre la territorialidad y las relaciones mercantiles o capitalistas. En particular ello puede observarse en la estructura metodológica basada en el criterio construido por Sforzi junto al Istituto Nazionale di Statistica del Gobierno de Italia (Sforzi, 2009). Esta contribución estableció la unidad económico territorial mediante la identificación de área del mercado de trabajo local (espacios de movilidad interjurisdiccional de trabajadores), y sobre esta unidad primaria se agregó la identificación de características compatibles con los DI (densidad de PyMEs manufactureras y, en ciertos casos, especialización). Finalmente, sobre la base de la hipótesis estándar, se procede mediante comparación en la búsqueda de niveles de productividad total de factores más elevados para los DI.

La observación del “efecto distrito” (ED) puede ser resumida a partir de la síntesis hecha por Becattini y Musotti (2008): mayor productividad y rentabilidad de las empresas, mayor capacidad exportadora y una elevada participación de trabajadores devenidos empresarios autónomos. Este abordaje resume con mucha fidelidad el núcleo de los estudios em-

píricos, más allá de la utilización de diferentes herramientas o indicadores específicos (de Blasio, Iuzzolino y Omiccioli, 2008; ; Hernández y Soler, 2008; Soler, 2006).

Esta composición basada en la idea de que la territorialidad se sobrepone a una realidad homogénea de base impide componer hipótesis sobre los modos en que los sistemas productivos producen diferencias cualitativas. La territorialidad se rige por una relación de presencia/ausencia o intensidad, es decir, como un problema de grado que tiene en el fondo la cantidad como concepto de referencia. En este modelo tanto la territorialidad como la base mercantil (además marginalista) no sufren alteraciones internas y se presentan como dos realidades contrapuestas y cerradas sobre sí mismas. El peso de la fuerza territorial incide incrementando la eficiencia de los que pertenecen a la red, administrando los bienes externos a la firma convencional. Esta doble realidad cuantitativa cierra el horizonte teórico sobre sí excluyendo la posibilidad de crear criterios heurísticos sobre la diferenciación cualitativa de los sistemas productivos, los cuales sólo pueden ser el producto de la articulación entre las relaciones sociales tanto territorial como mercantil-capitalista.

Esta observación crítica puede ser comprendida mejor, considerando el contexto histórico en el que el enfoque de los DI se desarrolla. Es decir, un tiempo de transformaciones institucionales, culturales y académicas aceleradas que van dando forma a la globalización neoliberal y financiera, de la cual no puede separarse la deslocalización industrial y el nuevo régimen tecnológico e institucional captado por Piore y Sabel (1986). Incluso podría decirse que el enfoque de los DI emerge como una reacción teórica a dichos cambios y, por lo tanto, no es de extrañar que incorporen las influencias de una época en la que el panorama del pensamiento social y económico sufrió transformaciones notables.

Estas influencias se reflejan en el paralelo trazado por dos momentos que suelen aparecer de manera tanto complementaria como contradictoria y que marcaron la evolución del debate económico desde comienzos de la década de 1980. Por un lado, la expansión creciente del marginalismo y el utilitarismo como marcos de referencia dominantes para la evaluación de la acción económica (particularmente, con el liderazgo de la segunda escuela de Chicago). Pero, al mismo tiempo, una inmediata matización de esta hipótesis sobre base de una reconsideración del pragmatismo, el evolucionismo y el sistema de relaciones intersubjetivas que componen el espacio social. La puja, la yuxtaposición y el intento de síntesis de estos dos momentos, podrían ser considerados como los tópicos característicos tanto de la nueva sociología económica (Granovetter, 1985) como de la nueva economía institucional (Coase, 1998). Estas derivaciones de las ideas principales en el pensamiento económico tuvieron una influencia directa en la composición teórica y metodológica del DI.

El enfoque de los DI y el estudio de los sistemas industriales en la periferia

La introducción de la noción de DI en América del Sur se produjo mediante el auspicio de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) a comienzos de la década de 1990. Esta asimilación se basó en una adaptación de la idea construida en el norte de Italia, incorporando consideraciones específicas de la región a la estructura analítica y el núcleo conceptual del enfoque de los DI.

Entre los documentos publicados por CEPAL, se encuentra una síntesis realizada por Quintar y Gatto, en la que se resumen los principales conceptos desarrollados por los

economistas italianos, y se realiza un esfuerzo explícito por considerar la aplicabilidad de estos al contexto argentino o incluso latinoamericano. En primer lugar, observaron que el DI constituye una particular forma de combinar “actividad productiva y la vida cotidiana” (1992, p. 10), considerada muchas veces como “indistinguible”, que “constituye justamente la fragmentación del proceso productivo en un conjunto muy amplio de empresas que compiten en ciertas instancias de mercado y cooperan entre sí en otras instancias productivas, beneficiándose colectivamente de las economías externas generadas al interior del distrito” (Quintar y Gatto, 1992, p. 13).

Se refleja aquí cierta cercanía con la estructura básica del modelo de DI según el cual la comunidad administra, vía redes de cooperación, bienes que son externos a la empresa, pero internos al distrito, asimilando de este modo la ambigüedad característica que el enfoque sufrió en su precisión teórico-metodológica.

Este esquema sirvió de base para el desarrollo posterior de investigaciones de casos específicos como los dedicados a la paradigmática ciudad de Rafaela (Santa Fe) a la cual se caracteriza como un “cuasi distrito italiano a la Argentina” (Quintar et al., 1993), o aquellos dedicados a analizar los sistemas de innovación y su impacto en la eficiencia a nivel del distrito (Yoguel y Lopez, 2000), o en las interacciones institucionales que constituyen la base de la gobernanza de desarrollo territorial que rige distritalmente (Costamagna, 2000).

En las primeras aproximaciones al caso rafaélino, pueden hallarse apelaciones a la territorialidad mediante referencias a las unidades de producción de base familiar, la “ética de trabajo y progreso que tiñe a toda la comunidad local” que genera “ventajas sistémicas endógenas” con una articulación “poco conflictiva entre el factor trabajo y el capital” (Quintar et al., 1993: 55). Estas consideraciones iniciales no sólo destacaban el aspecto distributivo en el marco de las influencias de la territorialidad, sino que además consideraban la falta de escala del tejido industrial como una de las principales limitantes del cuasi distrito. Sin embargo, estas dimensiones acaban finalmente supeditadas a la necesidad de componer “redes” interempresariales para el fomento de la competitividad, perdiéndose el hilo de una indagación más precisa sobre las formas de articulación de la territorialidad en los DI periféricos.

En un estudio posterior, en el que se realiza un análisis de las conductas innovativas de las empresas rafaélicas, Yoguel y López volvieron sobre los mismos argumentos. Los autores observaron, por un lado, la presencia de “recursos humanos calificados, reducido nivel de conflicto laboral, prácticas de flexibilidad interna y la presencia de instituciones que dan lugar al desarrollo de externalidades positivas” (Yoguel y López, 2000, p. 89), junto a una intensa cooperación informal entre agentes, que permiten explicar el diferencial innovador rafaélino. Sin embargo, al mismo tiempo, reconocen limitaciones de tamaño y heterogeneidades persistentes a las que fundamentalmente oponen la necesidad de profundizar en los atributos arriba descritos.

Más allá de las matizaciones introducidas, el análisis de este particular distrito periférico sigue la estructura lógica vista en el apartado anterior. Particularmente se lo presenta como un caso especial de presencia de una red de colaboración con la capacidad de producir externalidades positivas. La endogeneización puede traducirse, en rigor, como una definición aislada y unilateral de las relaciones que definen al distrito respecto de las condiciones contextuales y, sobre todo, su realidad dependería de condiciones contingentes (la pre-

sencia o no de una determinada cultura) haciendo de la territorialidad una causa eficiente *ex nihilo*, y no un principio hermenéutico de los sistemas industriales.

Estos aspectos fueron destacados por otras investigaciones que abordaron los DI destacando su condición periférica. Lo hicieron poniendo el énfasis en esta categoría conceptual para darles una interpretación contextual más ajustada. Bajo la influencia del trabajo de Markusen (1996) –quien observó la incidencia del Estado Nacional, la de grandes empresas nacionales y transnacionales, como aspectos determinantes para el destino de un DI en relación a las condiciones propiamente locales–, Gorenstein y Moltoni estudiaron el caso del Distrito de Maquinaria Agrícola del Oeste de la Provincia de Buenos Aires y el *cluster* de Las Parejas en la provincia de Santa Fe. Las autoras observaron tres dimensiones propias de los distritos periféricos: en primer lugar, en el peso destacado de la inversión extranjera y la inserción de los distritos en cadenas altamente globalizadas (vinculadas a recursos naturales), en segundo lugar, las limitaciones que emergen del entorno local, es decir, de la fragmentación o debilidad relativa de la densidad institucional que da sustento a los activos territoriales a escala local y, finalmente, las dificultades vinculadas con la escala nacional, en particular en lo que respecta a la inestabilidad macroeconómica y la falta de infraestructura (Gorenstein y Moltoni, 2011, pp. 77-78).

Fernández y Villalba (2004) analizaron el caso de la ciudad de Rafaela a fin de mostrar los límites de las nociones de especialización flexible y *clusters* en un contexto periférico, observando que pierden de vista las realidades escalares y estructurales en las que se insertan los espacios locales. Posteriormente, Fernández y Vigil (2009), extendieron estas hipótesis al caso de la localidad de Las Parejas y su *cluster* metalmecánico. Nuevamente los autores enfatizaron la incidencia de diferentes escalas territoriales definidas por atributos sociohistóricos específicos, en las que se desenvuelven agentes económicos públicos y privados con intereses contradictorios y complementarios. Fernández et al. llamaron a esto la “incorporación de la escala en el desarrollo regional” (2012).

Estas consideraciones críticas permiten volver sobre el argumento original, es decir, sobre las limitaciones que implica una noción de territorialidad que tiende a separarse de la estructuración de la acción económica, a presentarse como una realidad estrictamente local, incluso bajo cierta unilateralidad en relación con los procesos de innovación y un carácter contingente en torno a su presencia/ausencia o intensidad.

Pautas para un modelo alternativo de sistemas industriales localizados

Según el punto de vista desarrollado en el apartado anterior, una de las principales dificultades que enfrenta el enfoque estándar de los DI radica en la falta de una explicitación de los atributos de la territorialidad en tanto relación social de producción y de los modos en los que ésta puede articularse con la relación mercantil-capitalista. En este sentido, al desplazamiento de la territorialidad al campo de las externalidades, los críticos opusieron la necesidad de abrirla a la complejidad escalar, en sistemas asimétricos, definidos por atributos histórico-estructurales.

Por lo tanto, la pauta teórica primaria que se deberá seguir será la de conceptualizar tanto la territorialidad como la relación mercantil-capitalista abandonando, en ambos casos,

el aislamiento, la unicidad y unilateralidad, es decir, definiéndolas como relaciones sociales históricas necesarias y estructuralmente articuladas.

Para ello es necesario comenzar por indicar aquello que es específico de cada relación y ver luego de qué manera se articulan y afectan mutuamente. En el caso de la relación mercantil-capitalista, ésta puede ser definida sobre la base de la propiedad privada como institución que sustenta y legitima el control de los medios de producción y el comando de las actividades humanas que allí intervienen. Un comando vehiculizado por el intercambio voluntario de dinero y condensado en la forma de la ganancia empresarial, también dineraria. Por otra parte, en el caso de la relación territorial (o territorialidad, en tanto actividad orientada por esta relación) ella podría ser definida sobre la base de una identificación de un grupo de personas entre sí mediante un conjunto de significaciones culturales geográficamente delimitadas. Esto supone que los procesos de producción en el sistema podrían planificarse articulando fines de carácter estratégico-comunitarios, es decir, previendo la conservación y crecimiento de la unidad cultural-territorial y de sus miembros quienes soportan la realidad de dichas significaciones. La relación territorial-comunitaria produce sus propias formas de autoridad que podríamos asimilar a la autoridad basada en el estatus en el sentido weberiano del término. La cristalización institucional de esta autoridad se observa en la autonomización de las instituciones estatales, es decir en monopolio legítimo de la violencia física. Desde luego, la territorialidad y su institucionalidad pueden anidar y articular diferentes escalas o niveles, desplegando una lógica de la expansión del ámbito de decisión o la capacidad de planificación que emerge de la lógica inherente a dicha relación.

Ambas relaciones pueden ser interpretadas como dos formas de autoridad legítimas con plena efectividad en nuestro tiempo e, incluso, tampoco existe razón alguna que permita asegurar que éstas sean las únicas posibles. En cualquier caso, se trata aquí de un modelo simplificado que tiene por objeto describir no la superposición sino la articulación de ambas relaciones para interpretar las diferencias cualitativas de sistemas productivos que son capaces de desarrollarse sobre la base de una elevada densidad de PyMEs industriales.

En este sentido, por ejemplo, la territorialidad puede ser considerada como aquella relación que permite a la relación mercantil adquirir materialidad limitando las tendencias centrífugas que le son inherentes (de “dislocación”, en el sentido dado por Polanyi para referirse a las consecuencias que la autonomización del mecanismo de mercado tiene sobre la unidad orgánica de cualquier comunidad humana –Polanyi, 2003: 126–). Desde este punto de vista, la pura mercantilidad tendería por sí misma a poner en riesgo la propia supervivencia del sistema mientras que la territorialidad operaría en un sentido opuesto conteniendo dichas tendencias. Puesto de otro modo, la condición de vecino/ciudadano se opone como límite a la mercantilidad contrastando con la mera planificación capitalista.

Por otra parte, es posible prever una articulación similar pero en un sentido opuesto, ya que la relación mercantil puede ser pensada como aquella que le permite a la territorialidad materializarse, es decir, adquirir realidad concreta como una autoridad legítima, limitando su tendencia centrípeta que tiene como consecuencia, en el límite, la disolución del individuo moral moderno. En este sentido, así como en la mercantilidad no hay límite exterior *a priori*, en la territorialidad no hay límite interior *a priori* de modo que la relación tiende a subsumir en la identificación a la unidad moral individual moderna. Es precisamente la propiedad privada la que se opone como el límite más firme a la identificación, con la contradictoria consecuencia de permitir a la territorialidad materializarse o, de un

modo más preciso, observarse con la incómoda presencia en su seno del individuo irreducible.

Es importante destacar que estas relaciones, opuestas en su naturaleza, sin embargo se requieren íntimamente para poder objetivarse y sostenerse en el tiempo. Es decir, que se requieren para pasar del plano de la mera idealidad al de la realidad concreta con la meta de realizar relaciones de autoridad históricamente definidas, es decir, estrictamente modernas. La realización unilateral de ambas relaciones tendría por resultado no sólo la dislocación social sino, más precisamente, la dislocación del lazo social específicamente moderno.

En este marco, el proceso histórico de formación de cualquier sistema productivo constituye la raíz elemental del abordaje de su desarrollo y formación. Esto es así, no debido a las condiciones accidentales que van moldeando cada formación social concreta, sino dado que la historicidad se jerarquiza como criterio heurístico, desde el punto de vista del despliegue y articulación de espacio temporal de las relaciones sociales que las constituyen. En consecuencia, la historicidad está contenida en el enfoque, sin que ello signifique que toda investigación de los sistemas productivos deba basarse en el método del análisis histórico. Incluso la información puntal, como es el caso de este trabajo, puede ser abordada (con las limitaciones que ello supone) bajo esta perspectiva, sometiéndola a los criterios de interpretación que surgen de la diferenciación cualitativa producida por la articulación entre territorialidad y relaciones mercantil-capitalistas.

En este sentido, con la meta de componer un criterio metodológico observable para un análisis puntal, tres dimensiones pueden ser consideradas para aproximarse a la territorialidad con relación a las fuerzas centrífugas propias de la relación mercantil-capitalista. En primer lugar, en la forma mercantil el producto social excedentario no tiene *a priori* compromiso alguno con la territorialidad. Sin embargo, su retención local, puede encontrar un plafón en el horizonte territorial de valorización en tanto referencia vital para los agentes económicos.

En segundo lugar, la relación mercantil-capitalista no prevé un punto de referencia capaz de contener el conflicto distributivo inherente al proceso de producción y apropiación del producto social. Frente a ello la territorialidad podría funcionar como una fuerza capaz de contener/fijar/limitar las tensiones distributivas entre los agentes del subsistema local. Ya sea que estos conflictos se den entre capitalistas, entre trabajadores y/o entre trabajadores y capitalistas, la territorialidad permitiría componer cierta unidad de propósito y estabilizar situaciones de alta tensión distributiva y ruptura de las condiciones de la cooperación social voluntaria (en un sentido amplio).

Finalmente, en tercer lugar, la relación mercantil en su a-territorialidad intrínseca no prevé mecanismo dialógico alguno a fin de vehicular la adaptación y el aprendizaje tecnológico de los miembros de la comunidad local, sobre todo en lo que compete a los esfuerzos realizados para contener a diferentes agentes y evitar su salida del sistema ante el cambio en las condiciones externas (el concepto de salida se corresponde simétricamente al propuesto por Hirschman, 1977). La territorialidad podría dar fundamento, al igual que en los casos anteriores, a modos de coordinación en los que la conservación tiene efectividad como criterio que compone la subjetividad de los agentes. La cooperación, desde este punto de vista, no haría referencia a una actitud dialógica abstracta o genérica, sino a la territorialidad conteniendo las fuerzas centrípetas de base mercantil-capitalista.

Sobre la base de este giro es posible cambiar la denominación de DI, asociada al modelo estándar, hacia una terminología diferente más amplia y genérica. En este sentido, se hablará de ahora en más de Subsistemas Industriales Localizados (SIL) para hacer referencia a los espacios en los que se observa un patrón de relaciones espaciales caracterizado por una elevada densidad de PyMEs industriales, bajo el interrogante de las formas cualitativas en las que territorialidad y capital se articulan para darle contención.

Puesto de otro modo, la sola identificación de un SIL no resulta suficiente, ya que frente a él es posible preguntarse qué tipo de articulaciones, entre la territorialidad y la relación mercantil-capitalista, han producido un sistema con estos atributos. En ese marco deben evaluarse las dimensiones arriba consideradas (la retención del excedente, la contención del conflicto distributivo y la coordinación de la adaptación y el aprendizaje) a fin de componer una interpretación integral sobre los modos específicos en los que un sistema puede retener los beneficios de la división social del trabajo y la maquinización a nivel del sistema.

A modo de ejemplo, es posible construir dos criterios: en primer lugar, en la medida en que las diferenciaciones producidas por la territorialidad crucen oblicuamente a las diferenciaciones derivadas de la relación mercantil, es posible imaginar condiciones favorables para la formación de sistemas industriales localizados. Esta articulación transversal implica que las diferencias producidas por una relación se desarrollan en un plano de igualdad en relación con las diferencias producidas por la otra. Esto, podría suponerse, contendría la conflictividad, fortalecería el sentido estratégico de las decisiones de inversión, y facilitaría la cooperación tecnológica.

Pero, en segundo lugar, un sistema localizado puede ser evaluado según se manifiesten en él divisiones lo suficientemente hondas como para funcionar escindido internamente con subsistemas equilibrados a su interior, pero desequilibrados entre sí. En este sentido, pueden pensarse sistemas industriales localizados que conviven en un mismo espacio con sistemas precarios o de baja productividad. En este caso, se trataría de formaciones sociales con características de enclave, término que puede ser reservado para aquellos casos en los que un núcleo de acumulación asimétrico (altamente concentrado y en el que las relaciones se superponen verticalmente) convive con un subsistema altamente precarizado.

Estos dos criterios, permiten incorporar la escalaridad y la condición periférica sin mayores dificultades, ya que pueden ser evaluadas configuraciones anidadas con posiciones estructurales diferentes. En este sentido, por ejemplo, podría interpretarse una región periférica como aquel espacio en el que la articulación entre ambas relaciones tiende a reforzar sus respectivas diferenciaciones, favoreciendo la deslocalización del excedente, la intensificación del conflicto distributivo, la estrechez de la cooperación tecnológica y, en los casos en los que se observan formaciones de tipo SIL en espacios periféricos, es dable esperar la persistencia de características de enclaves heterogéneos.

Sistemas industriales localizados en la provincia de Santa Fe. Una caracterización

Los lineamientos metodológicos presentados en el apartado anterior sitúan en el punto de partida la exploración de patrones de autocorrelación espacial en indicadores que midan la densidad de PyMEs industriales. La sola observación de este fenómeno indicaría alguna potencial forma de articulación territorial que posteriormente debe analizarse según sus mani-

festaciones cualitativas diferenciadas. En este caso, el trabajo se limita a la consideración de fuentes cuantitativas, dejando para investigaciones complementarias una composición histórica y cualitativa sobre los sentidos e instituciones que gobiernan las acciones económicas en cada subsistema, tomando como criterio el esquema aquí propuesto.

En primer lugar, debe ser definida la unidad de análisis con la que se evaluará la presencia de un SIL. Esta unidad requiere, necesariamente, una definición espacial ya que lo que se está evaluando es la actividad producida por una realidad social territorialmente definida, la cual se expresa produciendo una particular composición de sus agentes económicos. Por lo tanto, no bastaría con observar únicamente la concentración de empresas industriales y de trabajadores, sino que será preciso considerar su peso relativo en un ámbito territorial en el que discurre la vida y en el que podrían tener efectividad ciertas identificaciones territoriales.

Por otra parte, la unidad mínima en el que la territorialidad se realiza y despliega sus influencias no puede ser definida *a priori*. Ella podría desbordar o diluirse en los límites administrativos que ordenan jurídicamente un espacio geográfico, que son los que normalmente determinan las unidades estadísticas observables. En este sentido, por ejemplo, si se pretende evaluar un patrón territorial en un espacio subnacional, tomar como referencia a la localidad (la unidad administrativa más pequeña) tiene sobradas ventajas ya que permitiría verificar la existencia de correlaciones espaciales en los valores de una variable objetivo (la densidad de PyMES industriales) entre dichas localidades, y poner de manifiesto eventuales patrones indicativos de una territorialidad compartida, señalando allí la presencia de un potencial SIL que luego debe ser analizado evaluando en sus atributos cualitativos.

Para realizar lo anterior, se cuenta con una fuente de información poco frecuente y lejana en el tiempo pero que es capaz de aportar información lo suficientemente rica como para constituir un punto de referencia inicial. Concretamente, se cuenta con los resultados del Censo Nacional Económico (CNE) realizado en 2003/04¹ que provee información, a nivel de localidad, de todas las empresas existentes,² aún aquellas con un bajo nivel de formalidad constituidas sólo por sus dueños, una modalidad característica observada en los estudios sobre los DI (Becattini y Musotti, 2008).

En este sentido, por ejemplo, podemos tomar el siguiente conjunto de mapas (1, 2, 3 y 4) en los que se puede ver la distribución de la densidad de las empresas unipersonales, microempresas (de 2 a 5 ocupados –asalariados o no–), microempresas (de 6 a 25 ocupados), las pequeñas empresas (de 25 a 100 ocupados) y medianas empresas (más de 100 ocupados)³, respectivamente. La densidad es medida por la razón entre empresas industria-

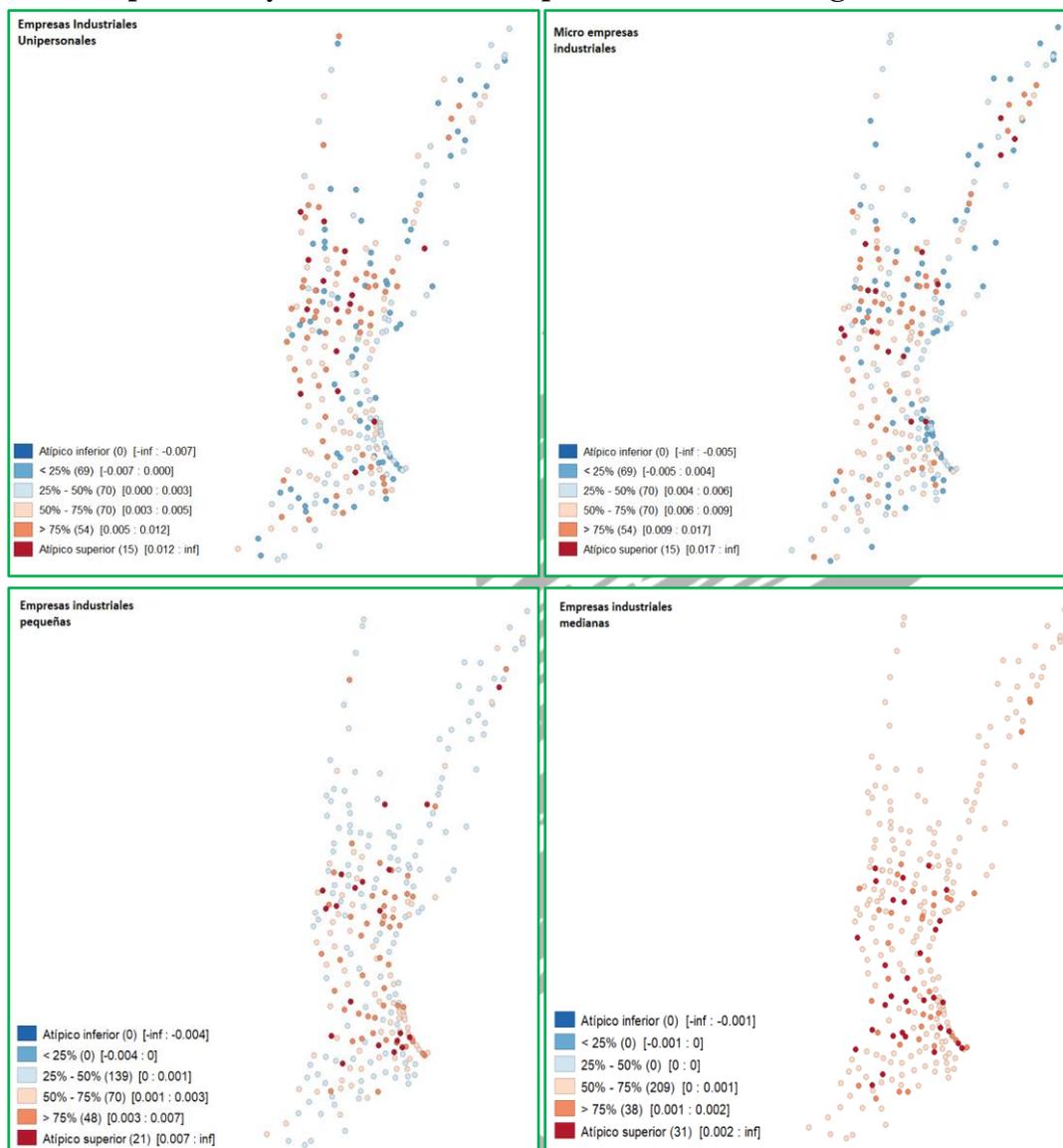
¹ En el marco de un convenio celebrado entre el Instituto de Humanidades y Ciencias Sociales del Litoral (CONICET-UNL) y el Instituto de Estadísticas y Censos de la Provincia de Santa Fe, fueron proporcionadas las bases de microdatos del CNE 2004 que permitieron la construcción de la información a nivel de localidad en las distintas variables analizadas.

² En este caso se ha debido tomar únicamente a las Unidades Principales excluyendo a las unidades auxiliares, así como también se hizo el análisis con independencia de la estructura societaria de las empresas. Sobre el primer punto operó la imposibilidad de reconstruir la empresa en su conjunto, no obstante, la influencia de las unidades auxiliares no parecería capaz de modificar las tendencias encontradas. Con respecto a la estructura societaria, algo que lejos está de incorporarse en el Censo, sí ha sido estudiada para otros casos y se han hallado cambios significativos verificando una mayor concentración territorial y limitación de los espacios considerados DI (ver por ejemplo el caso de la Emilia Romagna, Brioschi et al., 2002)

³ Esta división de tamaños se realizó en base a la clasificación del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación Argentina, en su Observatorio de Empleo y Dinámica Empresarial. La elección de esta

les según su tamaño y la cantidad de hogares registrados en el Censo Nacional de Población y Vivienda (CNPV) de 2001 en cada localidad de la provincia de Santa Fe. El sector industrial se define por la sección D del Clasificador Nacional de Actividades Económicas de 2004, utilizado en el CNE.

Mapas 1, 2, 3 y 4: Densidad de empresas industriales según tamaño⁴



Fuente: Elaboración propia en base a microdatos de CNE 2003/04 y reportes del CNPV 2001 obtenidos de <http://ipcc.esy.es/eprecios/index.php?c=contenidoweb&a=listarcontenido>

Estos mapas se construyen sobre la base de un análisis de caja tomando como límite, para señalar los valores atípicos, aquellos que se encuentran por encima o por debajo de 1.5 veces el rango intercuartílico que contiene el 50% de las observaciones. Las localidades

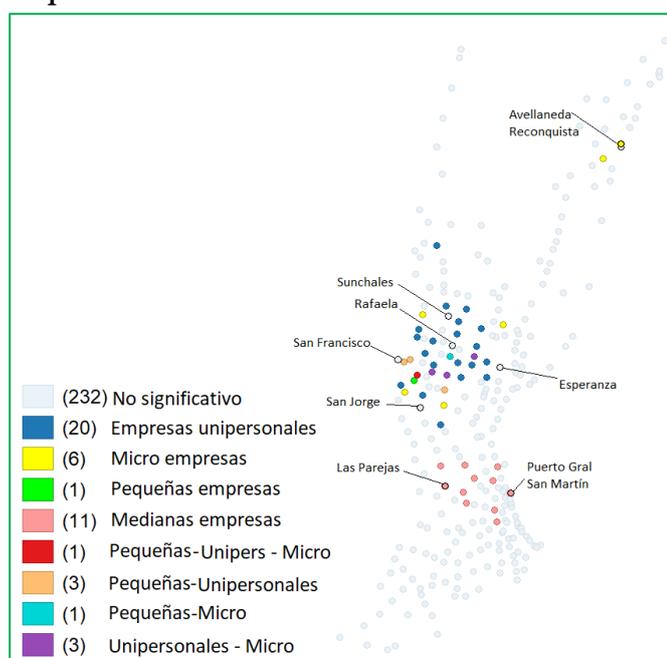
estructura se apoya en tres razones: en primer lugar, surge de una consideración de las especificidades técnicas de la industria manufacturera; en segundo lugar, permite cierto seguimiento mediante las mediciones realizadas por el observatorio; y, finalmente, los resultados no difieren significativamente de los encontrados con otras clasificaciones basadas en la construcción de *clusters* de empresa con tamaños similares.

⁴ Todos los mapas de caja fueron generados automáticamente por el programa utilizado (Geoda).

con alta densidad son aquellas que superan el límite superior y las bajas el inferior. Este es un criterio exploratorio y por lo tanto arbitrario a la hora de determinar un límite, lo cual, no obstante, constituye una primera aproximación a la distribución espacial de densidades industriales.

Sin embargo, esta primera aproximación debe ser complementada con un análisis de auto correlación espacial localizado univariante mediante el cálculo del índice de Moran.⁵ De esta forma pueden distinguirse aquellas localidades en las que el índice es significativo a un, al menos, 95% de confianza, relacionando espacialmente localidades con densidades industriales altas en cada tamaño. A fin de minimizar el número de ilustraciones, es posible señalar en un sólo mapa (5) todas las localidades en las que se cumplen estas condiciones en un cálculo por separado para cada tamaño. En ciertos casos, tal y como se indica en la figura, se superponen autocorrelaciones con altas densidades en diferentes tamaños, si bien no es lo más recurrente. Estas superposiciones se dan, sobre todo, con las pequeñas empresas.

Mapa 5: Localidades espacialmente auto correlacionadas en la densidad industrial



Fuente: Elaboración propia en base a microdatos de CNE 2003/4 y reportes del CNPV 2001 obtenidos de <http://ipec.esy.es/eprecios/index.php?c=contenidoweb&a=listarcontenido>.

El resultado de la prueba de autocorrelación espacial local debe ser leído en su estricto significado, es decir, como la existencia de evidencia suficiente para rechazar la hipótesis nula que asume la ausencia de patrones espaciales en la distribución de la variable objetivo. En términos de la densidad de las empresas de distinto tamaño, es posible observar

⁵ Para una explicación detallada del significado, cálculo y aplicaciones se puede consultar el trabajo de Juan Pablo Celemin (2009). En este caso es importante observar que la matriz de pesos espaciales se definió por bandas de distancias y no por contigüidades dado que la estructura geofísica y urbana imponen condiciones que rompen cualquier criterio de contigüidad. La matriz siempre supone algún tipo de decisión arbitraria y ello puede afectar los resultados del análisis (Herrera Gómez *et al.*, 2011). No obstante, en este caso, el criterio basado en distancias se ajusta a la realidad del fenómeno bajo análisis, tomándose para ello el ancho de banda mínimo tolerado por el programa.

tres espacios diferentes de concentración espacial de localidades con evidencia de autocorrelación espacial en valores de alta densidad industrial o *hot spots* en el *scatterplot* de Moran según la definición de Anselin (Celemín, 2009: 18-19). La región con epicentro en la ciudad de Rafaela (91 mil habitantes según el Censo de Población y Vivienda de 2010) –trazando ejes con las ciudades de mayor tamaño de la región: Esperanza (al este, 42 mil habitantes según misma fuente), San Francisco -Córdoba- (al suroeste, 62 mil habitantes según misma fuente), Sunchales (al noroeste, 21 mil habitantes) y San Jorge (al sur, 18 mil habitantes)– se caracteriza por densidades altas en empresas unipersonales, micro empresas y pequeñas (sobre todo al sur oeste de dicho eje).⁶ En segundo lugar, la región con epicentro en el eje trazado por las ciudades de Las Parejas y Puerto General San Martín, es decir, un hilo de continuidad entre la periferia industrial extendida alrededor del gran aglomerado de Rosario y la región que se extiende hacia el oeste. En este caso la densidad se observa en las medianas empresas con exclusividad. Finalmente, una pequeña pero significativa región de localidades norteñas con epicentro en el binomio de ciudades vecinas de Avellaneda y Reconquista, en el cual se verifica una densidad atípica de microempresas.

En este punto, ya es posible incorporar al análisis dimensiones adicionales que fueron destacadas en el marco de las discusiones teóricas presentadas previamente. En particular, el CNE permite lograr una aproximación a variables distributivas que podrían permitir una aproximación a los atributos cualitativos de los diferentes espacios económicos analizados. Estas variables distributivas pueden ser analizadas en dos momentos. Por un lado, las variables de estado que permiten una comparación de nivel entre los tipos de SIL identificados. En segundo lugar, es posible evaluar las variables distributivas medidas en su dispersión considerándolo como una medida de la intensidad del conflicto en cada SIL. Esta última es una aproximación parcial y sumamente limitada. Incluso, puede ser objetada desde un primer momento en la medida en que un alto grado de conflictividad podría observarse con mayor claridad en los cambios en los patrones distributivos más que en su dispersión. Utilizar ésta en las variables distributivas, supone trasladar la variabilidad al plano del espacio en un momento del tiempo, lo cual evidentemente es una aproximación limitada. Cada variable fue calculada a partir de los datos de las empresas particulares correspondientes a los distintos subgrupos identificados y los resultados pueden verse en el Cuadro 1.

Debe tenerse en cuenta que para las empresas unipersonales se estimó un salario promedio equivalente de al salario promedio de la rama a la que pertenece la empresa. Esta estimación fue detraída luego de la masa de ingresos netos, a fin de separar el componente empresarial del ingreso (el beneficio propiamente dicho).

Como puede observarse, los SIL de empresas unipersonales y pequeñas logran una apropiación del valor agregado (beneficios más salarios) por ocupado en promedio cercana al promedio general y a lo que ocurre en las localidades en donde no se verifica una particular densidad de empresas industriales espacialmente auto correlacionadas.

⁶ Los datos fueron recuperados de <http://ipec.esy.es/eprecios/index.php?c=contenidoweb&a=listarcontenido>

Cuadro 1: Indicadores distributivos de nivel para los potenciales SIL santafesinos

	Remunera- ción promedio	Beneficio por ocupado promedio	Valor agregado por ocupado promedio	Tasa de ganancia promedio	Tasa de explotación promedio	Consumo intermedio por ocupado promedio
No SIL	4.337,34	25.273,73	29.611,07	0,97	0,80	44.525,90
SIL Norte	5.322,16	24.985,24	30.307,40	1,14	0,78	52.774,19
SIL Centro	3.046,70	26.431,04	29.477,73	1,24	0,85	37.055,99
SIL Sur	5.073,35	46.321,29	51.394,65	0,93	0,83	137.248,08
SIL empresas unipersonales	3.036,77	25.945,53	28.982,30	1,23	0,85	34.320,38
SIL micro empresas	4.397,93	26.852,85	31.250,78	1,20	0,81	54.909,51
SIL pequeñas empresas	3.452,82	25.165,78	28.618,60	1,13	0,84	38.210,57
SIL medianas	5.073,35	46.321,29	51.394,65	0,93	0,83	137.248,08
Total general	4.310,52	26.147,46	30.457,99	0,98	0,80	47.834,69

Fuente: Elaboración propia en base a microdatos del CNE 2003/4.

Por su parte los SIL dominados por microempresas parecen evidenciar una mayor capacidad para la captación de renta por ocupado de lo que pueden hacerlo sus pares unipersonales o de pequeñas empresas. Incluso lo hacen logrando una tasa de explotación más moderada. Debe notarse que, en todos los casos, salvo en el SIL del norte, las tasas de explotación (es decir, la relación entre la masa de beneficios y la suma entre la masa salarial y la masa de beneficio, siempre por empresa y tomando el promedio de las empresas de la localidad) son cercanas o superiores al promedio provincial.

Finalmente, sólo con el salto a una escala de producción mayor, es decir, con el paso a los SIL de medianas industrias (prácticamente exclusivo del SIL sur), se observa un cambio notable en la apropiación de la renta. En este caso, los salarios son un 18% superiores al promedio provincial, los beneficios por ocupados un 77% superiores y el valor agregado total se sitúa en un 69% por encima del promedio. Con un consumo intermedio por ocupado en promedio de 187% superior a la media provincial por empresa, en los SIL de medianas empresas se observa un promedio de la tasa de ganancia (es decir, la relación entre la masa de beneficios y la suma de la masa salarial y el consumo intermedio por empresa) que se sitúa en un 6% por debajo de la media provincial, mostrando un gran potencial para la acumulación y la movilización de recursos en torno a estas actividades.

Los resultados anteriores contrastan con lo que puede observarse en el caso de la dimensión distributiva relacionada con la dispersión o variabilidad en las variables evaluadas, cuyos resultados se resumen en el Cuadro 2. En este caso, el indicador se define por la desviación estándar para cada subgrupo de los valores tomados por las variables analizadas en cada empresa. En términos generales, se puede observar una relación inversa con los resultados encontrados en la modalidad de nivel. En este caso, los SIL tanto del norte como el del centro, así como también el SIL definido a partir del predominio de las pequeñas empresas y, en menor medida, los de microempresas y empresas unipersonales, muestran una sistemática y visible menor variabilidad en las variables distributivas, salvo en lo que respecta a la tasa de ganancia.

Cuadro 2: Indicadores distributivos de dispersión para los potenciales SIL santafesinos

Desviaciones estándar de las variables:	Desv. de la remuneración	Desv. beneficio por ocupado	Desv. valor agregado por ocupado	Desv. tasa de ganancia	Desv. tasa de explotación	Desv. consumo intermedio por ocupado
No SIL	4.892,96	50.891,29	52.445,28	0,97	0,21	319.694,76
SIL Norte	7.973,41	33.746,99	38.677,17	1,19	0,24	134.219,85
SIL Centro	4.218,88	48.733,04	49.516,02	1,13	0,20	107.867,93
SIL Sur	7.183,93	93.130,74	97.099,38	0,87	0,19	829.109,67
SIL empresas 1 persona	4.160,39	46.395,09	47.105,95	1,13	0,20	91.323,15
SIL micro empresas	6.855,23	44.705,26	47.579,95	1,25	0,22	151.531,26
SIL pequeñas empresas	4.186,63	32.369,93	33.587,16	1,03	0,20	117.751,31
SIL medianas	7.183,93	93.130,74	97.099,38	0,87	0,19	829.109,67
Total general	5.023,70	53.052,08	54.746,14	0,98	0,21	345.860,77

Fuente: Elaboración propia en base a microdatos del CNE 2003/4.

Esta relación inversa entre las variables distributivas de nivel y de dispersión, permite volver sobre las consideraciones teóricas hechas sobre la naturaleza misma de los SIL y el rol de la territorialidad en la formación de sus atributos específicos. Desde el punto de vista desarrollado, pueden observarse al menos dos modalidades prototípicas.

Por un lado, aquellas en las que la territorialidad podría moderar el conflicto distributivo, solidificando ciertas estructuras, incluso legitimando relaciones de explotación más intensas y permitiendo, sobre la base de dicho consenso, retener actividades productivas en las formas de empresas unipersonales, microempresas y pequeñas empresas industriales, algo que en términos generales se observa en el SIL del centro y, con un menor grado de explotación, en el SIL del norte.

Por otro lado, se observa un tipo de SIL en el que predominan unidades de mayor tamaño con una apropiación más elevada del producto social y niveles ampliamente superiores de movilización de capital dinerario. Este salto de escala mantiene evidentemente un anclaje territorial que permite radicar las actividades en un espacio relativamente compacto, el cual entra, evidentemente, en estrecha relación con el proceso de acumulación a escala ampliada con epicentro en la ciudad de Rosario y el sistema de producción agroindustrial y de puertos de escala internacional circundante. En este caso, la territorialidad podría ser interpretada como aquella relación social que concurre en la retención de actividades, pero sobre la base de una penetración mucho mayor de la circulación del capital globalizado que tiene la doble condición de ampliar la base del valor agregado sobre el cual el subsistema opera, pero al mismo tiempo ello podría traer aparejada una mayor dispersión de las variables distributivas combinando en un mismo espacio realidades heterogéneas.

SIL santafesinos a partir de las ramas de actividad predominantes

Los resultados anteriores pueden ser contrastados con un análisis simétrico pero que incorpore la especialización productiva como dimensión o criterio para la identificación de nuevos patrones de correlación espacial. Puesto de otro modo, es posible preguntarse si la densidad de empresas industriales cambia sus patrones de correlación espacial en la medida en que se considere la especialización productiva.

La incorporación de esta dimensión abre un conjunto de interrogantes exploratorios sobre los que es posible ir desarrollando aproximaciones sucesivas. Así, por ejemplo, es posible preguntarse si los SIL identificados hasta el momento presentan o no patrones de especialización distintivos en relación con el resto de las localidades. De ser así ya sería posible responder al interrogante general de un modo positivo estableciendo una relación biunívoca entre densidad de empresas espacialmente auto correlacionadas según su tamaño y un patrón de especialización de estas. Sin embargo, en el caso santafesino, esta relación no parece ser tan clara.

En primer lugar, es posible realizar una aproximación mediante el cálculo de una medida de especialización o concentración de empresas. En este sentido, es posible calcular con facilidad el Índice de Herfindahl Hirschman (IHH) para cada localidad tomando como variable de base la participación de cada rama (o un conjunto de ramas agrupadas) en la cantidad de ocupados. Este índice resulta una medida de especialización que puede ser comparada entre las localidades de la provincia y los subgrupos que allí fueron identificados como potenciales SIL divididos según el tamaño de empresa predominante.

En la Cuadro 4 puede verse el promedio para los diferentes subgrupos de localidades del IHH, calculado a partir de la participación de los ocupados de cada rama a dos dígitos (primera columna), y también mediante una agrupación de actividades afines con el objetivo de simplificar el análisis (Cuadro 3).⁷

⁷ Toda agrupación de ramas de actividad supone en algún punto cierta arbitrariedad, no obstante, los agrupamientos propuestos responden a una división propuesta por nosotros, pero convencional, basada en las diferencias técnicas distintivas, encadenamientos, organización institucional y el peso de los diferentes grupos en la estructura económica de la provincia.

Cuadro 3: Agrupamientos de ramas de actividad

Grupo 1: Petrolera, química, plástico, papel
Coque, productos de la refinación del petróleo
Sustancias y productos químicos
Papel y de productos de papel
Productos de caucho y plástico
Grupo 2: Metalmecánica, maquinaria y automotriz
Maquinaria de oficina, contabilidad e informática
Maquinaria y equipo n.c.p.
Metales comunes
Equipos y aparatos de radio, televisión y comunicaciones
Maquinaria y aparatos eléctricos n.c.p.
Productos de metal, excepto maquinaria y equipo
Instrumentos médicos, ópticos y de precisión; relojes
Reparación, mantenimiento e instalación de máquinas y equipo
Equipo de transporte n.c.p.
Vehículos automotores, remolques y semirremolques
Grupo 3: Otras manufacturas
Reciclamiento
Curtido y terminación de cueros
Productos textiles
Prendas de vestir; terminación y teñido de pieles
Madera y productos de madera excepto muebles
Productos minerales no metálicos
Muebles y colchones
Edición e impresión; re grabaciones
Grupo 4: Alimentos y bebidas
Productos alimenticios y bebidas

Fuente: En base al Clasificador Nacional de Actividades Económicas (2004).

Cuadro 4: Índice de Herfindahl Hirschman por localidad (valores promedio)

Índice calculado en base participación de ocupados	Por rama de actividad a tres dígitos	Por grandes agrupamientos
No SIL	0,56	0,63
SIL Norte	0,43	0,46
SIL Centro	0,49	0,57
SIL Sur	0,46	0,62
Total provincial	0,55	0,62

Fuente: Elaboración propia en base a microdatos del CNE 2003/04.

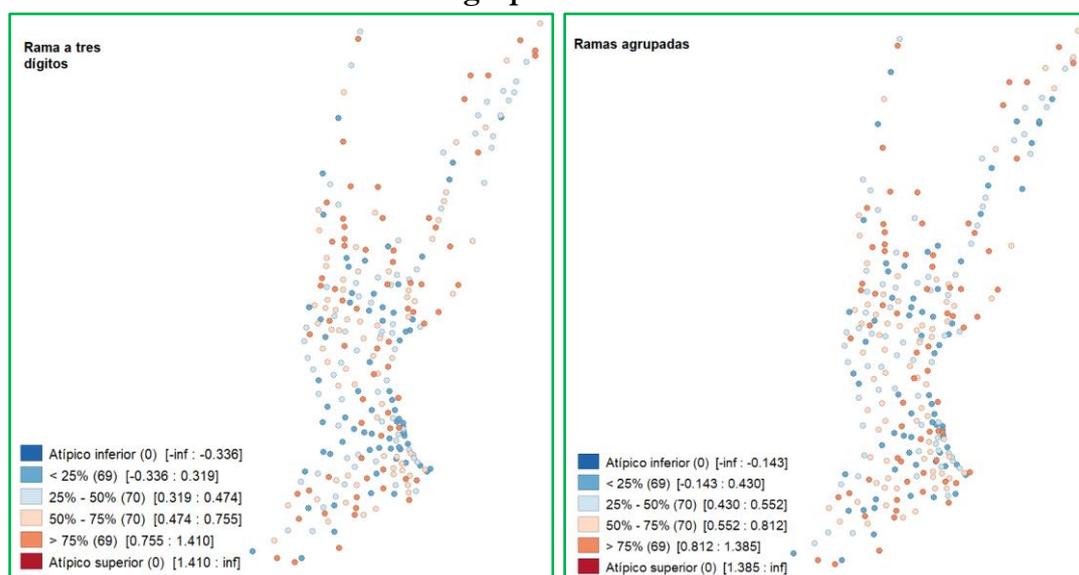
En esta primera aproximación al grado de especialización de los SIL, se puede ver que en ningún caso los índices de concentración en los SIL identificados superan al promedio provincial o al promedio calculado con el resto de las localidades que no presentan síntomas de SIL, se trate del índice calculado a nivel de rama por tres dígitos y mediante los agrupamientos propuestos. De un modo más general, esto puede verse en un conjunto de mapas (6 y 7), que muestra los valores en cada localidad del IHH para tres dígitos y agrupamiento. En este caso, se utilizó un mapa de caja donde puede verse que los valores más altos se ubican precisamente en la periferia y alejándose de los SIL identificados.

Sin embargo, es posible observar también que, entre las dos mediciones, las diferencias se acortan y los niveles de especialización más elevados se “acercan” a los SIL selec-

cionados a medida que se agregan las ramas de actividad. Si bien esta observación permite intuir que las ramas consideradas en un agregado de actividades afines parecen mostrar un mayor grado de especialización, ello requiere ser evaluado de un modo más directo a fin de encontrar posibles patrones espaciales.

Para ello es preciso tomar un camino opuesto, es decir, no mediante el análisis de la especialización de los SIL identificados según la densidad de empresas divididas por tamaño, sino mediante la búsqueda de patrones de autocorrelación espacial en la densidad de empresas de los distintos agrupamientos de ramas de actividad. En concreto, es preciso preguntarse si los agrupamientos de ramas exhiben patrones de autocorrelación en la densidad de empresas, es decir (según la definición adoptada en este trabajo), en la razón empresas/hogares de cada localidad al igual que se hizo en el caso anterior.

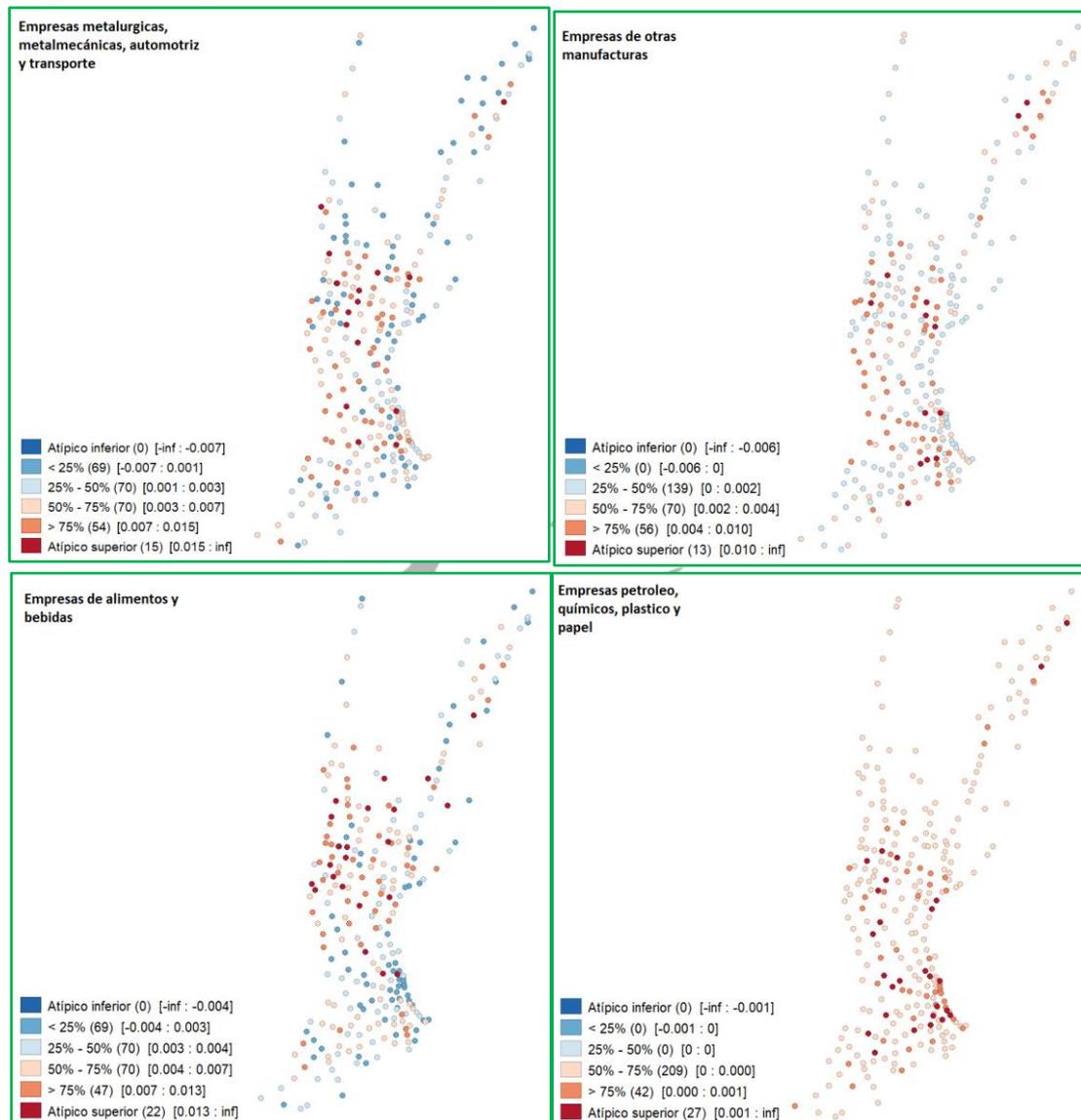
Mapas 6 y 7: Índice de Herfindahl Hirschman por localidad, rama a tres dígitos y agrupamientos



Fuente: Elaboración propia en base a microdatos de CNE 2003/04 y reportes del CNPV 2001 obtenidos de <http://ipec.esy.es/eprecios/index.php?c=contenidoweb&a=listarcontenido>

Estos resultados pueden verse en los mapas siguientes (8, 9, 10 y 11), en donde se presentan las densidades correspondientes a los agrupamientos de ramas de actividad. Estos mapas indican la existencia de potenciales concentraciones espaciales de densidades anómalas en las diferentes regiones de la provincia. Incluso ya puede intuirse que estas densidades no coinciden con los SIL definidos según el tamaño de las empresas.

Mapas 8, 9, 10 y 11: Densidad de empresas industriales según subgrupos de ramas

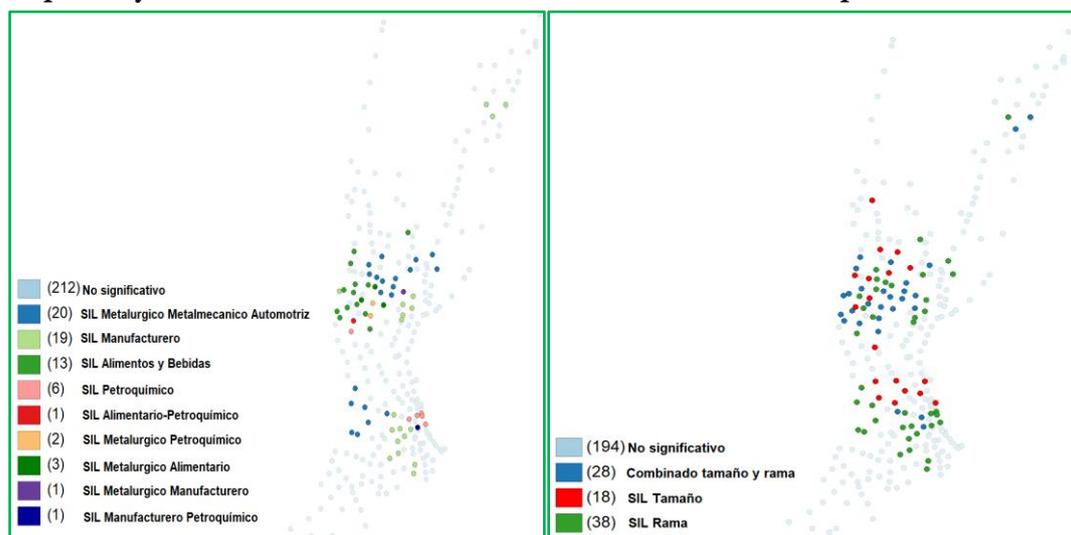


Fuente: Elaboración propia en base a microdatos de CNE 2003/04 y reportes del CNPV 2001 obtenidos de <http://ipec.esy.es/eprecios/index.php?c=contenidoweb&a=listarcontenido>

En los mapas indicados puede observarse cierta cercanía entre las localidades con densidades atípicas auto correlacionadas tomando como referencia el tamaño y la especialización, pero la coincidencia no necesariamente es total. Por el contrario, se verifica un particular y repetido patrón en las tres regiones identificadas, donde emerge cierta centralidad de densidades atípicas definidas según el tamaño y una periferia definida según la especialización. En cada región esta especialización cambia: en el caso del norte, predominan “otras manufacturas”, en el caso del centro “metalmeccánico, maquinaria y automotriz” (al este) y “alimentos y bebidas” (al oeste); y en el caso del sur, tres grupos claramente diferenciados en “metalmeccánico, maquinaria y automotriz”, “otras manufacturas” y “petroquímico, plástico y papel”. Este balance surge particularmente del Mapa 12, en donde se identifican las localidades que constituyen *hot spots*, en el índice de autocorrelación espacial local, con una significación de un 95% de confianza. Es decir, son localidades con patrones espaciales de cercanía en densidades altas en los agrupamientos de actividades construidos. En dicho

mapa se superpusieron los resultados para cada agrupamiento, habiendo casos en los que la localidad presenta evidencia de autocorrelación en sólo un agrupamiento de actividades (58 localidades), y casos en los que se evidencia autocorrelación en más de un agrupamiento (8 localidades). Esto se distingue en el mapa indicado por diferentes colores para cada combinación.

Mapas 12 y 13: Localidades relacionadas en la densidad de empresas industriales



Fuente: Elaboración propia en base a microdatos de CNE 2003/04 y reportes del CNPV 2001 obtenidos de <http://ipece.esy.es/eprecios/index.php?c=contenidoweb&a=listarcontenido>

Finalmente, pueden superponerse los mapas de los SIL construidos por el tamaño de las industrias y el construido por el criterio de la especialización (Mapa 13) y observar con mayor claridad el patrón arriba indicado. Como puede observarse, la localidad puede evidenciar autocorrelación en la densidad de empresas por tamaño y/o en la densidad de empresas por rama de actividad. La combinatoria de casos se distinguen con diferentes colores y se puede observar un patrón diferenciado. En la región central se verifica con mayor frecuencia la presencia de localidades en las que coinciden SIL definidos por tamaño y por rama, algo que parece repetirse en los casos identificados en el norte, pero que muestran un contraste notable con lo que ocurre en el sur, donde no hay superposiciones sino adyacencias entre los SIL definidos por tamaño y aquellos definidos según el agrupamiento de ramas de actividad. En este caso emerge un nuevo SIL, metalúrgico-metalmeccánico-automotriz, que se extiende desde Las Parejas hacia el oeste y que constituye el espacio económico considerado y estudiado con mayor profundidad por los análisis de *clusters* en la periferia citados previamente.

Esta diferencia también puede ser analizada en relación con los criterios teóricos desarrollados en este trabajo. En este caso, la articulación entre la territorialidad y las relaciones capitalistas de producción puede ser tomada para dar cuenta de las diferencias, particularmente entre los sistemas del centro y el sur provincial. En los primeros, la territorialidad podría estar favoreciendo la combinación y articulación de especialización y densidad de empresas unipersonales, micro y pequeñas empresas, evitando la autonomización de cuasi enclaves en los que gana peso el tamaño y el valor agregado, pero con pérdidas en la retención de actividades y mayor volatilidad distributiva.

Bajo esta premisa interpretativas, es posible preguntarse en qué medida la especialización condiciona las variables distributivas, en comparación con los resultados obtenidos en la identificación de los SIL basados en el tamaño de las empresas. En este sentido, es posible volver sobre los indicadores distributivos de nivel y de dispersión, para evaluar las diferencias entre los sistemas, el promedio provincial y los valores arrojados para el promedio de localidades en los que no es significativo el índice de autocorrelación.

Como puede observarse en la Cuadro 5, prácticamente no existen marcadas diferencias en los valores distributivos de nivel más allá algunos matices. Por ejemplo, el menor valor agregado de la industria de “otras manufacturas”, las remuneraciones más bajas en el sector de “alimentos y bebidas”, o las tasas de ganancia y de explotación más bajas en el sector “petroquímico, plástico y papel”. Incluso los consumos intermedios se hallan en todos los casos en valores más bajos que el promedio provincial y el promedio de las localidades no auto correlacionadas.

Cuadro 5: Indicadores distributivos de nivel para los potenciales SIL santafesinos (rama)

	Remuneración promedio	Beneficio por ocupado promedio	Valor Agregado por ocupado promedio	Tasa de ganancia promedio	Tasa de explotación promedio	Consumo Intermedio por ocupado promedio
No SIL	4.054,33	26.970,54	31.024,87	1,05	0,81	56.560,05
SIL Met., maq. y automotriz	4.123,29	26.707,29	30.830,58	1,05	0,81	39.881,92
SIL Manufacturero	3.982,18	24.043,35	28.025,53	1,09	0,81	38.164,64
SIL Alim. y bebidas	3.213,68	27.746,62	30.960,30	1,34	0,86	44.550,12
SIL Petroquímico	4.802,35	25.438,06	30.240,41	0,84	0,78	40.482,21
Total general	4.310,52	26.147,46	30.457,99	0,98	0,80	47.834,69

Fuente: Elaboración propia en base a CNE 2003/4.

En el caso del Cuadro 6 se observan los resultados para las variables distributivas medidas en término de dispersión y, en este caso, sí se observan algunas diferencias más notables. Si bien, prácticamente no se observan diferencias sustanciales en los valores encontrados para la variabilidad de las remuneraciones, pueden destacarse variaciones en los casos de los beneficios por ocupado que luego impacta en la variabilidad del valor agregado por ocupado. Concretamente, se observa en todos los casos una menor variabilidad que en el promedio provincial, particularmente en los casos de “otras manufacturas” y “metalmeccánico, maquinaria y automotriz”, una situación que está fundamentalmente relacionada con la variabilidad del consumo intermedio, variable que repite el mismo patrón y que puede estar indicando la adaptación de la formación de la tasa de ganancia empresarial en las condiciones técnicas de cada agrupación industrial. Algo que se refleja también en la indiferencia en la variabilidad de la tasa de ganancia y la tasa de explotación entre ramas agrupadas, el promedio provincial y localidades no auto correlacionadas.

Cuadro 6: Indicadores distributivos de dispersión para los potenciales SIL santafesinos (rama)

Desviación estándar en las variables:	Desv. de la remuneración	Desv. beneficio por ocupado	Desv. valor agregado por ocupado	Desv. tasa de ganancia	Desv. tasa de explotación	Desv. consumo intermedio por ocupado
No SIL	5.024,66	67.407,75	69.239,44	1,06	0,21	489.430,48
SIL Met. Automotriz	4.669,01	33.363,33	34.496,96	1,06	0,21	72.840,65
SIL Manufacturero	5.139,25	28.377,10	30.265,54	1,05	0,21	98.837,92
SIL Alimentos y Bebidas	4.867,87	47.986,14	49.754,38	1,31	0,20	132.615,07
SIL Petroquímico	5.003,41	36.831,64	38.595,48	0,80	0,21	114.020,33
Total general	5.023,70	53.052,08	54.746,14	0,98	0,21	345.860,77

Fuente: Elaboración propia en base a CNE 2003/4.

Estos resultados tienen significación en el marco de los argumentos aquí desarrollados, ya que ponen en evidencia que en las localidades con densidades industriales atípicas y auto correlacionadas espacialmente, cuando se define dicha densidad mediante un conjunto de ramas agrupadas, cambia la estructura de las diferencias distributivas que fueron encontradas en los SIL definidos sobre la base del tamaño de las industrias. Este cambio en los resultados no sólo es compatible con las hipótesis expuestas previamente. Sintéticamente, si en los SIL definidos por la densidad según tamaño la territorialidad podría incidir, reteniendo actividades y limitando el conflicto, desde el punto de vista sectorial, la menor variabilidad se verifica en las condiciones técnicas y de rentabilidad de empresas.

En concreto, son cuatros los momentos básicos de la argumentación que pueden ser separados: en primer lugar, la observación de una capacidad distintiva para la retención de actividades industriales mediante la multiplicación de unidades económicas de poco tamaño. En segundo lugar, la observación de que ello puede ocurrir aún en condiciones de una captación baja de rentas totales. En tercer lugar, que ello ocurre junto con una menor dispersión en la remuneración de los agentes económicos. Y, finalmente, se observa un cambio en la estructura de la dispersión, cuando se analizan las localidades auto correlacionadas tomando la densidad a partir del agrupamiento de ramas de actividad, que pasa a concentrarse en las diferencias entre las empresas. Esta concatenación de observaciones pone a prueba la capacidad heurística del esquema conceptual, basado en la diferenciación cualitativa de los sistemas industriales según los modos en que se articula la territorialidad y el capital.

Debe insistirse en este punto que estos resultados siguen tomando a la territorialidad como una hipótesis plausible, reguladora y heurística de la realidad económica observada. Frente a ello resulta necesario profundizar en estudios orientados a observar la estructuración específica del proceso de acumulación en los territorios analizados y observar el juego de diferenciaciones sociales que dan especificidad al comportamiento económico de los agentes.

Diferentes trabajos que analizaron las particularidades institucionales y productivas, tanto en la región con epicentro en Rafaela como con epicentro en La Parejas, llegaron a conclusiones convergentes con los datos observados en este trabajo. El contraste entre estos dos casos puede ser particularmente ilustrativo. En primer lugar, toda la literatura

sitúa el desarrollo de estas regiones en el proceso de formación histórica de la industrialización ligada a la colonización agrícola, resumida con elocuencia por Ezequiel Gallo (1998). En este proceso, los aspectos culturales ligados directamente con la pertenencia a una comunidad territorializada, tuvieron siempre un papel destacado como mecanismos de fijación y contención del despliegue de las relaciones capitalistas de producción, aún siempre integrados en tendencias más generales de carácter regional, nacional e incluso global (Fernández y Villalba, 2004).

Sin embargo, es posible notar algunas diferencias que, en el marco aquí propuesto, se jerarquizan. Por un lado, puede tomarse como referencia el trabajo de Yoguel y Lopez (2000), quienes resumen los resultados de un estudio de panel de empresas rafaquinas en las que observaron:

En primer lugar, cierta resiliencia a la hora de enfrentar las condiciones de contexto considerando una producción fundamentalmente relacionada con el mercado interno. Un dato que además puede verificarse en el estudio en Mazorra et al. (2005) quienes identificaron e hicieron el seguimiento comparado de tres Áreas Económicas Locales, destacándose Rafaela como aquella con mayor capacidad para resistir el proceso de desindustrialización que sufrió la Argentina en la década de 1990.

En segundo lugar, la presencia de esfuerzos particularmente importantes por la formación de recursos humanos ante el cambio tecnológico.

En tercer lugar, la persistencia de capacidades de innovación que no se manifiestan formalmente en empresas de tamaño pequeño.

Finalmente, los autores situaron estos resultados en una densa red de instituciones de coordinación local de las actividades empresariales. Estos atributos fueron observados por numerosas investigaciones desde el trabajo de Quintar (1993) hasta contribuciones más recientes (Gutierrez et al., 2017).

Por otro lado, las investigaciones que se han concentrado en el caso del *cluster* de la maquinaria agrícola con epicentro en la localidad de Las Parejas muestran resultados que ponen en evidencia una mayor especialización e integración vertical, con la presencia de redes internacionales y una relación más o menos cercana a las cadenas de producción que tienen por horizonte el mercado mundial (Fernández y Vigil, 2009; Gorenstein y Moltoni, 2011). En este caso las redes de innovación y de cooperación institucional parecen menos densas y se destaca la participación estatal (nacional, principalmente, y provincial) como instancia promotora de esta actividad estratégica para el espacio económico nacional (Narodowski, 2007; Vigil, 2019).

Estas observaciones permiten ver cierta correspondencia con los resultados encontrados, estimulando nuevas investigaciones para la caracterización más general de los sistemas industriales localizados, particularmente, de un modo simultáneo e interrelacionados en diferentes escalas, sobre la base de sucesivas aproximaciones, cada vez más específicas y precisas, de los modos en los que la territorialidad y las relaciones capitalistas de producción se articulan.

Conclusiones

El concepto de DI abrió un camino novedoso para las investigaciones socio económicas, iluminando dimensiones de la realidad esquivas a las perspectivas teóricas convencionales.

La comunidad territorialmente delimitada fue descubierta en su papel eminentemente activo, como productora de realidades económicas específicas, es decir, como una idea con la capacidad de comprender la formación de sistemas económicos cualitativamente diferenciados. En este caso, el programa de los DI optó por observar el modo en que esta dimensión se pone en juego en un recorte local del proceso de acumulación de capital, lo cual no obsta a que deban ser considerados aspectos más generales sobre la territorialidad en tanto relación social necesaria para la articulación de los procesos de acumulación y su papel en la composición de realidades más amplias y complejas.

En este trabajo se intentó mostrar que los avances realizados por las investigaciones sobre los DI llegaron hasta cierto punto límite tanto teórico como metodológico, precisamente en la medida en que la territorialidad se separaba de la articulación de los procesos de acumulación de riquezas, para situarse como una externalidad superpuesta. Frente a ello el trabajo se propuso desarrollar un modelo teórico-metodológico alternativo basado en la idea de que la territorialidad puede ser definida como una relación social que, en su articulación con las relaciones capitalistas, permite comprender (heurística) la formación de realidades económicas cualitativamente diferenciadas y, entre ellas, la particular realidad local caracterizada por la alta densidad de empresas industriales.

Finalmente, este modelo fue utilizado para analizar, primero, la extensiva información provista por el CNE de 2003/04 para la provincia de Santa Fe, donde se buscó identificar patrones de correlación espacial de situaciones atípicas de densidad de empresas industriales y, luego, las variables básicas que definen la estructura distributiva del proceso de acumulación. A partir de esta aproximación pudo verse la presencia de espacios en los que esta realidad se verifica, cómo las condiciones distributivas cambian en dichos recortes e incluso cómo entre ellos emergen diferencias cualitativas significativas. Los resultados encontrados permitieron poner en tensión las ideas de partida y mostrar cómo la territorialidad, en tanto relación social, conserva un poder heurístico primario, que abre paso a nuevas aproximaciones sucesivas a las diferenciaciones sociales que componen la realidad concreta de los SIL.

Referencias

- Becattini, G. y Musotti, F. (2008). Los problemas de medición del “efecto distrito”. *Mediterráneo Económico*, 13, 55-82.
- Becattini, G. (1994). El distrito Marshalliano: una noción socioeconómica. En G. Benko y A. Lipietz (Eds.), *Las regiones que ganan. Distritos y redes. Los nuevos paradigmas de la geografía económica* (pp. 39-59). Ediciones Alfons.
- Becattini, G. (1989). Riflessioni sul distretto industriale marshalliano come concetto socio-economico” *Stato e mercato*, 1(25), 111-128.
- Belussi, F. y Sammarra, A. (2010). *Business networks in clusters and industrial districts. The governance of the global value chain*. Routledge.
- Bianchi, P. (1992). Competencia dinámica, distritos industriales y medidas locales. Industrialización y desarrollo tecnológico. En CEPAL (Ed.), *Industrialización y desarrollo tecnológico. Informe n° 13* (pp. 7-21). Naciones Unidas.

- Brioschi, F., Brioschi, M. S. y Cainelli, G. (2002). From the industrial district to the district group: An insight into the evolution of capitalism in Italy. *Regional Studies*, 36 (9), 1037-1052. <https://doi.org/10.1080/0034340022000022521>
- Brusco, S. y Sabel, C. (1981). Artisan production and economic growth. En F. Wilkinson (Ed.), *The dynamics of labour market segmentation* (pp. 99-114). Academic Press.
- Brusco, S. (1985). El modelo emiliano: Descentralización productiva e integración social. *Investigación económica*, 44(174), 41-71.
- Celemín, J. P. (2009). Autocorrelación espacial e indicadores locales de asociación espacial. Importancia, estructura y aplicación. *Revista Universitaria de Geografía*, 18, 11-31.
- Coase, R. (1998). The New Institutional Economics. *The American Economic Review*, 88(2), 72-74.
- Costamagna, P. (2000). *La articulación y las interacciones entre instituciones: La iniciativa de desarrollo económico local de Rafaela, Argentina*. CEPAL.
- de Blasio, G; Iuzzolino, G, y Omiccioli, M. (2008). Medición del “efecto distrito”: Una aproximación paramétrica. *Mediterráneo Económico*, 13, 97-113.
- Fernández, V. R. y Vigil, J. I. (2009). Clusters en la periferia: Borrosidad conceptual, análisis empírico, y políticas públicas. Un Estudio de caso en Argentina. *Comercio Exterior*, 52(2), 97-110.
- Fernández, V. R., Vigil, J. I. y Seval, M. (2012). Explorando la región: Territorios, escalas y relationalidades. *Revista de geografía Norte Grande*, 51, 21-41. <https://doi.org/10.4067/S0718-34022012000100002>
- Fernández, V. R. y Villalba, M. (2004). Especialización flexible en América Latina en el marco del Consenso de Washington. *Comercio Exterior*, 54 (3), 184-195.
- Gallo, E. (1998). La expansión agraria y el desarrollo industrial en Argentina (1880-1930). *Anuario IEHS: Instituto de Estudios histórico sociales*, 13, 13-25.
- Gatto, F. y Quintar, A. (1992). *Distritos industriales italianos: Experiencias y aportes para el desarrollo de políticas industriales locales*. CEPAL.
- Gorenstein, S. y Moltoni, L. (2011). Conocimiento, aprendizaje y proximidad en aglomeraciones industriales periféricas. Estudio de caso sobre la industria de maquinaria agrícola en la Argentina. *Investigaciones Regionales-Journal of Regional Research*, 20, 73-92.
- Granovetter, M. (1985). Economic action and social structure: The problem of embeddedness. *American journal of sociology*, 91(3), 481-510.
- Gutierrez, M. C., Delbón, S., Costamagna, P., Blanc, R., Lepratte, L., Miotti L. (2018, 23-24 de agosto). Dinámica socio-técnica y capital social en Rafaela [Ponencia], I Congreso Argentino de Desarrollo Territorial y las III Jornadas de Desarrollo Local Regional. Villa María, Argentina.
- Harrison, B. (1992). Industrial Districts: Old Wine in New Bottles?, *Regional Studies*, 26(5), 469-483. <https://doi.org/10.1080/00343409212331347121>
- Hernández, F. y Soler, V. (2008). Medición del “efecto distrito”: Una aproximación no paramétrica, *Mediterráneo Económico*, 13, 83-96.
- Herrera Gómez, M., Mur Lacambra, J. y Ruiz Marín, M. (2011). *¿Cuál matriz de pesos espaciales?. Un enfoque sobre selección de modelos*. Personal RePEc Archive
- Hirschman, A. (1977). *Salida, voz y lealtad: Respuestas al deterioro de empresas organizaciones y estado*. Fondo de Cultura Económica.
- Markusen, A. (1996). Sticky places in slippery space: A typology of industrial districts” *Economic geography*, 72(3), 293-313.

- Mazorra, X, Filippo, A y Schleser, D. (2005). *Áreas económicas locales y mercado de trabajo en Argentina: Estudio de tres casos*. CEPAL.
- Moulaert, F. y Sekia, F. (2003). Territorial Innovation Models: A Critical Survey. *Regional Studies*, 37 (3), 289-302. <https://doi.org/10.1080/0034340032000065442>
- Narodowski, P. (2007). La escala local, desde la periferia. Análisis de la industria de maquinaria agrícola en Las Parejas relacionada con su contexto, dentro de la economía Argentina *Geograficando: Revista de Estudios Geográficos*, 3(3), 2007.
- Piore, M. y Sabel, C. (1986). *The second industrial divide: Possibilities for prosperity*. Basic Book.
- Polanyi, K. (2003) *La gran transformación: Los orígenes políticos y económicos de nuestro tiempo* (2ª ed.) Fondo de Cultura Económica.
- Porter, M. (1998). Clusters and the new economics of competition. *Harvard Business Review*, 76, 77-90.
- Quintar, A., Ferraro, C., Gatto, F., y Ascúa, R. (1993). *Rafaela: Un cuasi-districto italiano «a la argentina»*. CEPAL.
- Sforzi, F. y Boix, R. (2016). Los distritos Industriales entre el cambio y la continuidad: Una comparación Italia-España. [Ponencia]. XLII Reunión de Estudios Regionales, Santiago de Compostela, España.
- Sforzi, F. (2009). The Empirical Evidence of Industrial Districts in Italy. En G. Becattini, M. Bellandi y L. De Propis (Eds.), *A Handbook of Industrial Districts* (pp. 327-342), Edward Elgar Publishing. <https://doi.org/10.4337/9781781007808.00040>
- Soler, V. (2006). Nuevas técnicas para la medición del “Efecto Distrito” en las aglomeraciones industriales. *Economía Industrial*, 359, 81-88.
- Staber, U. (2009). The Structure of Networks in Industrial Districts. *International Journal of Urban and Regional Research*, 25 (3), 2009, <https://doi.org/10.1111/1468-2427.00328>
- Vigil, J. I. (2019). La maquinaria agrícola en Argentina: Política industrial, instituciones y espacio de producción. *DRd-Desenvolvimento Regional em debate*, 9, 855-884.
- Yoguel, G., y Lopez, M. (2000). Sistemas locales de innovación y el desarrollo de la capacidad innovativa de las firmas: Las evidencias del cuasi-districto industrial de Rafaela. *Redes*. 7(15), 45-94.

Adolfo Dorfman, forjador de los estudios sobre la industria en la Argentina. Entrevista a Ariel Dorfman

Adolfo Dorfman, Forger of the Studies on the Industry in Argentina. Interview with Ariel Dorfman

Marcelo Rougierⁱ

Tomás Nasraⁱⁱ

Resumen: Esta entrevista con Ariel Dorfman, destacado novelista y dramaturgo, tiene como objetivo aportar información sobre su padre, Adolfo Dorfman (1907-2003), un ingeniero nacido Ucrania, estudioso de la industria argentina y de apreciable participación en las Naciones Unidas y la CEPAL. Los aportes que surgen de esta pesquisa sobre su trayectoria vital permiten contextualizar de mejor manera sus numerosas obras y publicaciones, el entramado de vínculos y redes intelectuales, así como su intervención en los organismos en los que actuó.

Palabras clave: Intelectuales; Trayectoria; Industria.

Abstract: This interview with Ariel Dorfman, a prominent novelist, and dramaturge, aims to provide information about his father, Adolfo Dorfman (1907-2003), an engineer born in Ukraine who studied the Argentine industry and had significant participation in the United Nations and ECLAC. The contributions that arise from this research on his life trajectory allow contextualizing better his numerous works and publications, the intellectual networks and links, and his intervention in the organizations in which he acted.

Key words: Intellectual; Trajectory; Industry.

Recibido: 13 de septiembre 2022

Aprobado: 25 de octubre de 2022

ⁱ Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas. Centro de Estudios de Historia Económica Argentina y Latinoamericana, Instituto Interdisciplinario de Economía Política, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires. ORCID 0000-0002-7742-9222. marcelorougier@yahoo.com.ar

ⁱⁱ Centro de Estudios de Historia Económica Argentina y Latinoamericana, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires. ORCID 0000-0002-1328-6971. tomasnasra@gmail.com

Presentación¹

Adolfo Dorfman (1907-2003) fue un destacado ingeniero industrial nacido en Ucrania,² vinculado durante las décadas de 1930 y 1940 al Partido Comunista y con trayectoria luego en diversos y prestigiosos ámbitos institucionales internacionales; fue también un testigo privilegiado del despliegue de la economía y la industrialización en la Argentina durante el transcurso del siglo XX, tema al que le dedicó una profusa cantidad de artículos y libros. La vida de Dorfman, sus estudios y formación en general, sus publicaciones, sus vínculos personales, institucionales y políticos son poco conocidos y tienen valor en sí mismos. Pero, además, de alguna manera, constituyen una fabulosa excusa desde la cual puede abordarse el estudio del pasado industrial argentino y latinoamericano en sus múltiples dimensiones (en el plano de las ideas, del desarrollo de un campo intelectual, de la gestión de las políticas, del análisis de la estructura productiva, etc.). La presente entrevista fue realizada con el propósito de recuperar la figura de Dorfman a través de una suerte de biografía intelectual y de esta forma poder contextualizar más cabalmente su pensamiento y praxis. Este abordaje requiere, precisamente, un contexto de vida, más allá del análisis de sus obras, de sus publicaciones. De este modo encaramos el intercambio con Ariel, que además de ser su hijo es un destacadísimo novelista y dramaturgo, con la finalidad específica de reconstruir el entorno familiar y cultural de sus años de juventud, los avatares que lo llevaron al exilio luego del golpe militar de 1943, su paso por las Naciones Unidas y la CEPAL, en Santiago de Chile (que incluyen un vínculo estrecho con Raúl Prebisch) y su vuelta definitiva al país tres décadas después de su partida (que concuerda con la caída de Allende en el país trasandino y el convulsionado retorno del peronismo al poder en la Argentina).

Ariel Dorfman Zelicovich (en adelante AD): Déjenme que les diga que a la familia entera, a Angélica [esposa de Ariel] y a mí nos emociona enormemente que se lo reconozca a mi papá.³ Pensamos que no se le ha dado el reconocimiento que él merece. La verdad es que su legado son las personas a las que él fue formando, eso es lo que más le enorgullecía, más que los libros, eran las personas con las cuales trabajaba. Yo creo que estaría sonriendo, siendo ateos él y yo. No creo que esto sea literal, pero de todas maneras le daría

¹ Esta entrevista forma parte de un proyecto de investigación que se encuentra radicado en el Centro de Estudios de Historia Económica Argentina y Latinoamericana (CEHEAL), sobre los aportes intelectuales de Adolfo Dorfman y otros pensadores argentinos y latinoamericanos vinculados a la problemática del desarrollo económico. Se reproducen aquí fragmentos de la entrevista realizada el 16 de abril de 2022. Las expresiones entre corchetes corresponden a agregados de los autores.

² En Odesa, que por ese entonces formaba parte del Imperio Ruso.

³ (Vladimiro) Ariel Dorfman Zelicovich (6 de mayo de 1942) es licenciado en Literatura Comparada por la Universidad de Chile, una de las tantas casas de estudios superiores donde se ha desempeñado como docente. Junto a Armand Mattelart, escribió el libro *Para leer al Pato Donald* (1971), en el cual analiza los elementos ideológicos de los dibujos animados de Walt Disney. La obra marcó el inicio de una serie de investigaciones sobre diversas manifestaciones de la cultura de masas y su impacto en las infancias. En su faceta como dramaturgo, su trabajo más famoso es *La muerte y la doncella* (1990), que se estrenó en Broadway dirigida por Mike Nichols y fue filmada por Roman Polanski. Tiene como tema central la compleja transición democrática de Chile. Justamente, durante el gobierno de Unidad Popular, colaboró con Salvador Allende y después del golpe de Estado de Augusto Pinochet se exilió en Francia, Holanda y posteriormente en los Estados Unidos, país donde actualmente es Profesor Distinguido Emérito en la Universidad de Duke. Sus libros (novelas, cuentos, poesía, memorias, ensayos) han sido traducidos a más de 50 idiomas y sus obras teatrales montadas en más de 100 países. Contribuye regularmente a los periódicos más importantes del mundo.

mucha alegría esta conversación, así que yo soy el agradecido por la entrevista. Hay varias cositas que contarles, tengo muchas anécdotas que he ido armando, que pueden ayudarles para esto o para lo otro en su proyecto. Lo primero, es el amor entrañable por la Argentina, la idea de servicio al país, etc. La otra es que evidentemente tenía un manejo de idioma bastante grande, e incluso un manejo del castellano muy pulcro, muy especial. Recién estaba releendo un escrito suyo y me volví a sorprender de su capacidad de escritura, como si estuviera regocijándose con el idioma.

Marcelo Rougier (en adelante MR): ¿Y esa fuerte impronta cultural de dónde venía? ¿Era propia de su formación, o estaba anclada en su entorno familiar?

AD: Yo creo que viene del entorno, tenía una mamá [Raisa Libov] que fue la que lo introdujo a la Argentina y al castellano. Una mujer extraordinaria, intérprete de Trotsky en Brest-Litovsk y traductora de Ana Karenina al castellano, escribía cuentos infantiles y crónicas en un periódico argentino que, si mal no recuerdo, pudo haber sido en el diario *La Razón*. Y un padre, que, aunque estuvo ausente bastante durante su infancia y en plena adolescencia, era muy culto. La casa estaba llena de libros y siempre estaba puesta la radio clásica de Buenos Aires. A cada lugar que iba, lo primero que hacía era ir a los museos de arte y comprar sus catálogos. También tenía una colección de discos de miles y miles de ejemplares, que era básicamente lo que yo le decía que comprara. Pero también yo creo que hay que poner el contexto generacional, y es que esta era una generación muy dedicada a la cultura en América Latina. Pensemos que se empieza a formar al calor de la revuelta de Córdoba [Reforma Universitaria de 1918]. Mal que mal, su editor es Gregorio Weinberg, que va a ser el director de la Biblioteca Nacional. Lo que les quiero decir es que hay que poner en contexto a toda una generación que estaba muy interesada en eso. Además, mi papá era comunista, y como tal, su creencia por la cultura era total. Los comunistas estaban obsesionados por la cultura, Stalin escribió sobre la lingüística, sobre el lenguaje, sobre la cultura, etc.

MR: Acá en la Argentina, particularmente, el Partido Comunista proveía de intelectuales vinculados a la literatura, al periodismo, etc. Las secciones culturales de los mismos estaban generalmente cubiertas por marxistas, por comunistas en particular.

AD: Así es. Quiero decir que hay un contexto en general desde el punto de vista de su política, de la idea de que para ellos la cultura era fundamental. En Chile, por ejemplo, Luis Recabarren lo que hizo en las salitreras fue crear diversas prensas, bibliotecas populares, etc., y esa es una de las razones por las cuales se desarrolla la clase obrera chilena de la manera en que lo hizo, fue un enorme acervo cultural.⁴ Pero más allá de eso, a lo que iba yo respecto de su enorme contacto con la cultura, era esta capacidad lingüística que tenía mi padre y su amor por la Argentina. Cuando tenía un año y medio, dos años, se trasladó con su mamá a la Argentina, a juntarse con el papá, esto fue alrededor del 1908-1909. Y tenemos unas fotos suyas, siendo él muy pequeño, pasando por Londres, y cuando llegaron a la Argentina pasó tres años allí. Los rumores de la familia son que mi abuelo tenía otra mujer ahí, y que mi abuela finalmente dijo “basta” y se fue con el niño Adolfo de vuelta a Odesa, donde los pilló en 1914 la Primera Guerra Mundial. Menciono esto no para meternos en temas escabrosos, sino que en esos tres años tuvo que haber tenido una influencia muy

⁴ Luis Emilio Recabarren Serrano (1876-1924) fue un obrero tipógrafo y uno de los pioneros en introducir el pensamiento y la acción política de corte marxista en Chile.

grande en él en cuanto al idioma, porque él no aprendió el idioma cuando llegó aquí en 1920 a los trece años, sino que lo aprende de niño chico, se enamora de joven del castellano. Cuando llegó para radicarse, no llegó enteramente extranjero acá, a Buenos Aires.

MR: Él viene de Odesa, vuelve, y luego otra vez regresa a Buenos Aires. Ese es el recorrido, entiendo.

AD: Exacto. Lo interesante en eso, es que configura un patrón, un esquema que se repite. Él se va de la Argentina y vuelve a la Argentina, siempre quiso volver a la Argentina. Hay que pensar que después esto va a volver a suceder cuando él tiene que exiliarse. Y después ocurre de nuevo en una anécdota que les voy a contar de cuando estábamos en Chile, quería volver a la Argentina, pero sólo retornó definitivamente debido a Pinochet, pero siempre debido a la historia que lo presionaba desde fuera de sus querencias. Este patrón quería señalarlo porque tiene que ver con este amor a la Argentina, la idea de que él quiere volver, siempre quiere volver. Y si no puede volver, tiene los ojos fijos en la Argentina, y siempre está escribiendo sobre eso, pensando sobre eso, y preparándose básicamente para volver a instalarse. Ahí hay un movimiento en su vida.

MR: Pero siempre se sintió como un extranjero, como un exiliado en algún punto. Siempre con esta idea de volver a la Argentina, aun cuando estaban en Chile, tantos años y tan comprometido.

AD: Es interesante esto, porque él como creyente en el internacionalismo proletario no debía haber pensado en el nacionalismo como un valor en absoluto, lo que pasa es que una cosa son las teorías que uno tiene, y otra cosa son los sentimientos, la realidad afectiva, histórica, verdadera. Me parece muy interesante porque esto yo creo que era parte de su vida, el ir de una teoría muy abstracta a cosas muy concretas: qué dice la estadística, qué dice esto, qué dice lo otro, en qué momento estamos, cuál es la coyuntura verdadera. Y yo creo que se movió constantemente, como su maestro Karl Marx, entre la teoría y la observación concreta de la realidad, la praxis digamos. Tal vez, la hubiera llamado praxis, yo diría más bien compromiso afectivo y real con un lugar. Y ese lugar, sin duda era Buenos Aires, aunque él amaba a toda Argentina y viajó mucho por ella.

MR: Vos decís que él vuelve a los trece años, ¿entonces hizo el secundario aquí?

AD: Así es. En el colegio Mariano Moreno, según me dijo. Y ahí lo toman preso por primera vez por hacer bochinche en la calle.

MR: Así que ya tenía un compromiso estudiantil militante de algún modo. Y ahí es donde se vinculó políticamente a partir de la movilización estudiantil, ahí ya en el secundario es probable que se haya vinculado con jóvenes del Partido Comunista...

AD: Yo creo que sí, fue en ese momento. Como tantos intelectuales, pero especialmente intelectuales judíos diría yo, querían inventar una clase obrera. No lo digo con frivolidad, pero lo que pasa es que da la impresión que cuando tú piensas además que gran parte de la clase obrera argentina es también inmigrante, estaban los cabecitas negras, estaban los otros, los que venían de Europa, y esos traían consigo las ideas marxistas y anarquistas, etc. Yo creo que él se encontró con quienes podían llegar a representar a esa gente, yo creo que él sintió que necesitaba anclarse en algún movimiento concreto, real, y por eso empezó a estudiar a los marxistas.

MR: Es un momento de mucha movilización estudiantil porque sí él vuelve a los trece, son los años veinte y están muy presente las ideas vinculadas a la "reforma" que in-

vaden, que inundan también a los secundarios y obviamente a la Universidad. Y ahora él vuelve a vivir otra vez con el padre, toda la familia junta...

AD: Si, ahora no hay ningún problema con el padre.

MR: ¿Y dónde viven? ¿Te acordás del lugar o la zona?

AD: Eso debe estar en alguna parte de los apuntes. Finalmente terminó en la calle General Urquiza en 1941, al lado de Plaza Once. Ahí en esa casa yo conozco a mis abuelos, los conocía antes, pero la primera vez que los vuelvo a ver es a los siete años cuando volvemos a la Argentina. Quiero decir algo respecto a esa época de movilizaciones estudiantiles, porque es ahí que él conoce a los de su generación, los cuales van a ser tan importantes, incluyendo a los dos Frondizi: a Risieri y a Arturo, y eso tiene una importancia muy, muy grande para algo que les voy a contar después.

MR: Él se vincula al Colegio Libre de Estudios Superiores (CLES), ahí estaba Arturo Frondizi y otros intelectuales destacados.⁵

AD: Eran muy amigos con Frondizi, tenían ideas muy similares; antiimperialistas, desarrollo de la industria, mantenimiento de los recursos nacionales de soberanía argentina, una serie de proyectos de reforma agraria que tenía Frondizi con los que mi papá estaba totalmente de acuerdo. De hecho, Frondizi estaba cerca del Partido Comunista.

MR: Absolutamente. Esto es en los años 1930, por eso el Colegio Libre de Estudios Superiores donde él estaba y participaba...ahí publica tu papá la obra de *Historia de la Industria Argentina*, primero en fascículos.⁶ Y bueno, están muy vinculados a las ideas de esa línea del radicalismo y al grupo FORJA también en algún punto.

AD: Les quiero decir, eso sí: hay un librito, fascículo, que ustedes no tienen en ese listado bibliográfico que armaron y me pasaron. Es un opúsculo sobre el materialismo dialéctico sumamente teórico, abstracto y filosófico. Y que debe ser del año 1930-1931, hay un ejemplar nomás.

MR: Muy temprano, porque no tenemos registro de nada que haya publicado antes de 1936.

⁵ Durante los años 1938 y 1939, Dorfman dictó un curso titulado “La evolución de la industria argentina” en el CLES. Si bien los miembros de esta institución no conformaron un grupo uniforme en términos ideológicos, una significativa porción de su Consejo Directivo a principios 1940 pertenecía al universo de las izquierdas, tal era el caso de José Luis Romero (1909-1977), Jorge Thenon (1902-1985), Ricardo Ortiz (1891-1961) y el mismo Dorfman. Confluían en una postura liberal y por la oposición a los gobiernos de la década del treinta, y posteriormente, en su identidad antiperonista. Si bien el CLES no se conformó como un espacio enfocado únicamente en el estudio de la economía y la industria, varios de sus miembros han aportado su mirada sobre esas temáticas. A principios de la década de 1940, la entidad avanzó en su institucionalización gracias a la obtención de la personería jurídica. El Colegio alentó la circulación de economistas, ingenieros y empresarios, creando un nuevo espacio para el debate como la Cátedra Lisandro de la Torre de Economía Argentina. Por cierto, la distancia que tuvieron sus participantes respecto de los equipos económicos del Estado les permitió conservar el papel de analistas durante los avatares sucedidos en la década de 1940.

⁶ Las obras *La Evolución Industrial Argentina* (1942) y *La Historia de la Industria Argentina* (1942), caracterizadas por el tratamiento en perspectiva histórica de la cuestión manufacturera y la amplia base empírica que contienen, enunciaron una serie de hipótesis que constituyeron el sustento de las explicaciones sobre la industria casi únicas hasta prácticamente los años setenta, década en la cual ambos títulos fueron reeditados en un solo tomo. A los libros recién mencionados, debe sumarse “La Intervención del Estado y la Industria” y el curso dictado en el Colegio Libre de Estudios Superiores; estos estudios constituyen un potente conglomerado de las primeras aproximaciones sistemáticas del proceso de industrialización argentino y un insumo ineludible durante décadas para un amplio espectro de científicos sociales que se adentraban en el abanico de temas y problemas afines (Rougier y Odisio 2017).

AD: Eso es lo primero que publica, lo publica incluso con un seudónimo, pero es de él. Les prometo que lo voy a encontrar. No entiendo por qué no lo puedo encontrar, pero le decía a Angélica: busca, busca que tiene que estar... y ella tampoco lo pudo encontrar.

Tomás Nasra (en adelante TN): Respecto de esta cercanía con el Partido Comunista, ¿él efectivamente está afiliado de manera oficial? ¿Cómo es su vínculo con el Partido?

AD: Él era militante, militante. Era miembro suplente en el Comité Central, llegó a tener un alto puesto y era muy importante en el Partido Comunista. Él estuvo siempre en una línea muy dura, muy ortodoxa, lo cual uno no podría pensarlo viendo sus escritos. Pero desde el punto de vista ideológico...le decían “cemento armado”, así le decían porque no se movía de sus decisiones. Después del XX Congreso, él siguió siendo de ideas parecidas.⁷ Él se desvinculó del partido Comunista, pero no lo expulsan, lo cual indica que le tenían mucho aprecio.

MR: Ahora bien, él no escribe como marxista dogmático, eso le dio quizás una flexibilidad absoluta ¿no? No tiene un relato ortodoxo, stalinista, ni mucho menos. Es muy creativo.

AD: Totalmente. No obstante, en él aplica la idea de que la clase obrera debe aliarse con la burguesía nacional para llevar a cabo la revolución, que permitirá llevar al proceso, por etapas, hacia la construcción del socialismo. Esa era la teoría famosa de Stalin. En ese sentido, él proponía que había que mancomunar los esfuerzos de todos los sectores progresistas, etc. Estaba inventando una clase media en ese sentido, no está en la teoría del desarrollo y subdesarrollo, no andaba en esas cosas. Pero en todo caso, él aplica esa teoría, escribe en un lenguaje para que la gente lo pueda entender de otra manera... me parece un logro.

MR: Por eso digo que es muy creativo, en la forma que presenta los problemas, esto le abriría otras puertas también para que otra gente lo leyera, y lo convocará también.

AD: Sí, así es.

TN: En tu libro (1998), decís que su desvinculación del PC no se debió a una cuestión ideológica sino por la falta de democracia interna.

AD: Sí, no estoy seguro si es porque quería menos democracia o quería más, No tengo la menor idea, no lo sé. Es posible que él dijera: “no, aquí están permitiendo demasiadas fracciones”. Lo que es seguro es que él creía mucho en la participación, pero era un hombre que escuchaba menos de lo que hablaba, en el sentido que tenía una tendencia un tanto autoritaria en su modo de ser. Cuando tú lo conociste Marcelo, seguramente no era así ya.

MR: Definitivamente no. Justamente, te iba a preguntar cómo describirías su carácter, su personalidad, su relación con los demás. Y bueno, después te voy a preguntar más por los amigos, pero yo ya lo conocí, te estoy hablando del año 1998, primero cuando fue jurado de mi tesina de Especialización en Historia Económica y luego porque comenzamos a trabajar juntos en un proyecto, y claro...probablemente esos rasgos más duros de su personalidad ya estuvieran algo diluidos por lo años.

⁷ El XX Congreso del Partido Comunista de la Unión Soviética tuvo lugar en febrero de 1956. Fue el primero que se celebró después de la muerte de Joseph Stalin y se transformó en el punto de partida de las primeras críticas directas al culto a la personalidad y autoritarismo político del estalinismo.

AD: Siempre fue un hombre muy tierno y que tenía problemas con mostrar esa ternura, la emoción, etc. Él tenía una tendencia a tener la razón, cien por ciento. Ahora, a partir del nacimiento de Rodrigo [nieto] y de la entrada de Angélica en su vida, cambió mucho. Fue capaz de demostrar un poco más sus emociones. Yo creo que había ahí un problema de expresión, de expresarse frente a un mundo que era complicado para él, con tantas pérdidas y cosas, ¿no? Mi mamá era pura extroversión, pero él se puso muy, muy afable en la medida en que pasaban los años, y muy cariñoso. Le gustaba recibir visitas, le gustaba su círculo, a él le gustaba ser el centro de la mesa, captar la atención de los demás. Es muy interesante porque él no cedía respecto a ciertas cosas. Con respecto al lenguaje sí, él sostenía que había que escribir de una manera que la gente lo entienda, pero desde el punto de vista ético era de una línea recta que verdaderamente para mí, es de admirar.

MR: Vayamos un poco a sus años en la facultad. Nosotros identificamos su probable tesis, creemos que la publicó después en el centro de estudiantes de la Universidad de La Plata (1939). ¿Recordás que te haya contado algo de su vínculo con la institución?

AD: Yo la verdad que sé muy poco de eso, no me hablaba mucho de esos años, yo estaba más interesado en cómo la había conocido a mamá, por los amigos, que se juntaba con una barra, remaba en el Tigre. Era campeón de remo, entiendo que estaba en la segunda categoría del remo nacional. Era muy deportista.

MR: Y eso lo desarrolla durante los años que va a la facultad.⁸

AD: Sí, en esos años lo hacía. Participaba de un grupo con estudiantes que no eran solamente marxistas, había de todo. Era un grupo de doctores, abogados. Aldo Pellegrini era muy amigo de él, el poeta. Así que tenía de todo ¿No? Mi mamá era de Letras. Ella me puso Ariel por José Enrique Rodó y por Shakespeare.

MR: Pero vos te llamas Vladimiro, también.

AD: Claro, Vladimiro por Lenin. En nuestro paso por Estados Unidos durante la Guerra Fría, mis padres me decían que cuando me preguntaran por mi nombre que yo dijera que se debía a Horowitz [pianista ucraniano-estadounidense]. Y a mi hermana la nombró Eleonora por la hija de Marx. Él pensaba que sus vástagos debían seguir siendo marxistas.

MR: ¿Y ahí él conoce a tu mamá, en la Universidad?

AD: Tanto mi padre como mi madre contaban el cuento de que fueron al Tigre. Mi madre iba con un grupo, y él venía por su cuenta, la vio desde su bote, y le dijo: - te vienes conmigo-, y se fue con ella. Él era muy decidido, y además daba la impresión de que no dudaba de nada, de que estaba absolutamente seguro de sí mismo, no era un hombre que se dedicara a la introspección.

MR: Era quizás una coraza que tenía también él... cambiando de tema, respecto a su relación con la Universidad de La Plata, nosotros identificamos que él estaba trabajando allá, o al menos publicó varias cosas en la Universidad. ¿No sabés si se vinculó ahí con alguien o tenés algún dato sobre eso?

AD: No tengo datos sobre eso, porque digamos lo siguiente: era tan dramático el modo en el cual se fue, que siempre nos centramos en eso ¿no es cierto? El hecho de que lo expulsaran; él dijo: “A mí no me expulsan, yo me voy”. Y ahí escribió la carta, pero me acuerdo que se la mostró a Arturo Frondizi, la carta se la mostró a él porque Arturo era

⁸ Adolfo llevó a cabo sus estudios de grado en la Facultad de Ingeniería de la Universidad de Buenos Aires (UBA).

abogado, entonces era como el abogado de la familia. Pero Arturo le dijo: “No mandes esta carta Adolfo, porque va a haber mucho lío”. Pero a la vez: “Mandá la carta porque todo lo que dice es cierto”.

MR: Lo estaban echando de la Universidad.

AD: Lo estaban echando de la Universidad, exactamente.

MR: Sí, ese es el contexto de intervención de la Universidad, 1943-1944, luego del golpe militar. Él se va concretamente en qué fecha ¿tenés idea?

AD: A ver, te voy a decir: él se va en el... debe haber sido... él se fue a Estados Unidos en enero de 1944, te voy a decir por qué, eso lo sé seguro. Porque le querían quitar la nacionalidad a inicios de 1944 debido a lo que había escrito seguramente en 1943, octubre o noviembre de 1943. Tiene que ver con el Golpe ¿no es cierto? Entonces, él renunció y lo juzgan, le hicieron un juicio para quitarle la nacionalidad. Fue ahí cuando aparece esa cosa más pesada: el “perro”, el “perro judío” le dicen, o el “perro judío rabioso”, no recuerdo exacto como le decían. En alguna parte debe estar todo eso.

MR: Él hace una crítica al Golpe Militar.

AD: Una crítica feroz. Es poco lo que no dice.

MR: Es increíble, porque precisamente todos los industrialistas que venían discutiendo con él, aquellos vinculados al grupo de Alejandro Bunge, tenían más o menos la misma línea y todos, todos se meten en el Gobierno, y ahí hay de todo: nacionalistas, ultracatólicos, fascistas, etc. también son industrialistas, pero claro, el que queda relegado y apartado es Adolfo por su posición ideológica.

AD: Él tenía mucha visión de que ese no era un golpe cualquiera, esto era un reordenamiento. Y lo extraño es que después Perón llevó a cabo varias políticas que son muy parecidas a las que mi papá proponía. Pero él estaba en contra de Perón. Es extraño, esto lo conversaba una vez con Cortázar, que era muy amigo mío y yo le decía: “Julio, te tiene que haber afectado mucho el hecho de que el movimiento popular en Argentina era proto fascista”. Por lo tanto, suponte en los cuentos de Cortázar, constantemente hay algún otro, otros que se van a hacer cargo de la realidad cotidiana, como en “Casa tomada”, que vienen de alguna parte oscura, que van a tomarse eso y que no hay que tenerles confianza. A la vez es liberador, y a la vez represor. Son dos cosas diferentes. Mi papá estaba en la misma línea, yo creo que estaba muy influenciado por lo que estaba pasando en Europa porque, claro, era la época del nacionalsocialismo ¿no? O de la idea de política industrial de Mussolini, etc. Pero él entendía, y creo que tenía razón, de que eso venía a parar la revolución y no a permitirla. Porque claro, Bunge y compañía no querían la revolución, por lo tanto, él ataca en nombre del futuro, digamos. Y por eso se entiende que se vaya al país imperial, porque en ese momento Alemania ya había invadido la URSS, por lo tanto, ya no tenía problema con Estados Unidos, él podía ser parte de esa alianza. Él hacía en Estados Unidos cosas por radio, transmitía por radio, y luego Woodrow Borah lo metió en lo que era el organismo anterior a la CIA.⁹A su vez, Adolfo era miembro del Instituto de Estudios Avanzados en

⁹ La Oficina de Servicios Estratégicos fue el servicio de inteligencia de los Estados Unidos durante la Segunda Guerra Mundial. Está considerada la antecesora de la Agencia Central de Inteligencia o CIA. Woodrow Borah (1912-1999) fue un historiador estadounidense abocado a la demografía, economía y estructura social del México colonial.

Princeton; allí conoció a Albert Einstein, fue a su casa a tomar té cuando una vez por semana el sabio recibía a los condiscípulos.¹⁰

MR: ¿Adolfo estaba en ese momento en una dependencia de Naciones Unidas, o estaba con la beca?¹¹

AD: Él estaba con la beca.

MR: Entonces estaba con la beca y le ofrecen un trabajo en este organismo, previo a la CIA.

AD: El trabajo era doble, por una parte, en el Departamento de Estado, y por otra parte en este otro organismo, donde se trataba básicamente de lograr que América Latina no se volviera aliada de Hitler y de Mussolini. Algo que él quería evitar, obviamente, y se dedicó a eso durante todo ese tiempo.

Cuando nosotros llegamos en 1945 a Estados Unidos, habrá sido en enero o febrero. Viajamos casi un año más tarde, la razón por la cual yo sé que fue en febrero de 1944, es porque cuando hicieron ese juicio dijeron: “Los Tribunales paran de trabajar en febrero, antes de febrero, antes de que te quiten la salida y te metan preso”, y al rato se fue. Lo que no sabía es que el juez que le tocó, no solamente iba a sobreseerlo, sino a felicitarlo. A raíz de ello, al juez también lo echaron. Pero ustedes podrán ver, en algún lugar debe ver algún registro donde esté archivado ese expediente. Pero es muy interesante ver que alguien que uno nunca hubiera pensado lo defendió.

TN: Tenemos una duda: cuando él llega a Estados Unidos, estuvo cerca de ser enlistado para la guerra. Ahora mencionas que estuvo en peligro de que le quiten la ciudadanía aquí en la Argentina ¿en algún momento adoptó la nacionalidad estadounidense?

AD: No, nunca, nunca. Mi mamá estuvo a punto de hacerlo, pero después vino lo del Macartismo. Y a propósito, el que lo perseguía era [Pat] McCarran, otro senador que estaba metido en el Comité de Relaciones Exteriores del senado y que estaba tratando de joder a los populistas, a los comunistas, o izquierdistas.¹² Pero claro, él como funcionario

¹⁰ En uno de sus relatos, Ariel Dorfman Zelicovich (2005) menciona el comentario de su padre sobre Einstein: “El ser más ilustre de nuestro siglo” —me informó mi padre con solemnidad—. Y yo alterné con él varias veces, cuando estaba de profesor visitante en Princeton hace unos años. Hasta me invitó a su casa, me sirvió té. ¡Y con qué maestría tocaba el violín!” Y eso fue suficiente, la veneración que trasuntaban aquellas palabras de mi padre, ¡con qué maestría tocaba el violín!, para que yo creyera durante muchos años que al más eminente físico del mundo se lo conocía fundamentalmente por su habilidad para extraer de un pedazo de madera una serie de notas musicales”.

¹¹ Adolfo huyó de la Argentina con una beca otorgada por la Fundación Guggenheim hacia Estados Unidos, con la cual realizó estudios en la New School for Social Research de New York. En 1944 se desempeñó como Asesor de la Comisión Argentina de Fomento Interamericano y del Consejo Permanente de Asociaciones Americanas de Comercio y Producción, en esta última además estaba encargado de la Encuesta Continental sobre Fomento y Coordinación de Industrias.

¹² Patrick (Pat) McCarran fue un político demócrata que representó a Nevada en el Senado de los Estados Unidos desde 1933 hasta su muerte en 1954. McCarran fue un declarado anticomunista hasta el punto de apoyar a los gobiernos fascistas para limitar su expansión internacional. En 1950, patrocinó la ley de Seguridad Interna, que requería que el Partido Comunista y las organizaciones afiliadas se registraran ante la fiscalía general, y estableció la Junta de Control de Actividades Subversivas para investigar posibles subversiones comunistas y organizaciones de fachada comunista. La ley también otorgó al gobierno el poder de encarcelar a personas “probablemente” espías, saboteadores y “subversivos” sin juicio (los encarcelados podían apelar a una junta de revisión) si el presidente declaraba una emergencia nacional. Dos años después impulsó la ley de Inmigración y Nacionalidad que se debatió y aprobó en el contexto de los temores y sospechas de la era de la Guerra Fría sobre la infiltración de espías y simpatizantes comunistas y soviéticos dentro de las instituciones estadounidenses y el gobierno federal. McCarran propuso la ley con el propósito de salvaguardar al país del comunismo, los “intereses judíos” y los indeseables considerados amenazas

internacional, él estaba bien, pero cada vez que volvía a Estados Unidos en los años macaristas le hacían la vida imposible.

MR: Y en ese contexto, Ariel ¿dónde está trabajando, en qué oficina sigue trabajando?

AD: Él tenía una oficina, el puesto que tenía era muy, muy importante porque él veía la posibilidad de que las Naciones Unidas (ONU) propusiera un tipo de desarrollo alternativo al dominante en ese momento. Y como tal él está metido con todo en la idea de los No Alineados. Sus grandes aliados son los rusos, los de la India, los de Ghana, los de México. Es decir, se iba conformando de a poco un esquema en el cual él intentaba introducir una teoría de cómo se podía crear una forma diferente de desarrollo. Él pensaba que era importante crear centros regionales de la ONU en pos del desenvolvimiento industrial, fundamentalmente en América Latina. En 1949 viajó a Sudamérica, él iba a Argentina cada dos años. También pasó por Chile. Es la primera vez que voy a Chile fuera de cuando estuve un par de días de muy pequeño. Vale aclarar que donde se desempeñaba en ese momento era el Consejo de Desarrollo Económico y Social.¹³

MR: Perfecto. Él está proponiendo desde esa oficina de Naciones Unidas, de alguna manera, la creación de la Comisión Económica para América Latina, o de organismos similares, y lo está proponiendo también para otros países subdesarrollados en otras regiones. Finalmente, es un poco lo que surge después.

AD: Creo que él en 1949 cuando va para allá para la oficina central, me dijo “Yo fui el creador de la CEPAL antes de Prebisch”.

MR: Ah, bueno, ¡Ariel, tenemos un título! (risas)

AD: Él se llevaba bien con Prebisch, pero tenían distancias. Distancias de rivalidad, distancia de envidias, de celos. Se necesitaban el uno al otro y se reconocían los dos como brillantes. Hay problemas personales como que “él se está llevando laureles que debería tener yo”. Había un poco de eso. Mi papá no era un envidioso, no era resentido. Pero él sabía muy bien que en la historia los vencedores son los que lo escriben, y él había decidido no ponerse de ese lado.

MR: Claro, pero generacionalmente estaban ahí.

AD: Era un poco mayor Raúl.

MR: Sí, poquito. Cinco, seis años.

AD: Seis años... tenía un avance, en el sentido de que había hecho cosas que mi papá no había podido hacer. Pero si vieras en la ONU al principio, mi papá tenía un puesto muy superior al de Prebisch. Él volvía a casa de las misiones de distintas partes del mundo y armaba una red de personas de todo el mundo, y después claro, se desbarató la red producto de las persecuciones anticomunistas. Pero estos eran los años 1945, 1946, 1947, parecía que era otro tipo de mundo el que venía: de la ONU, de la paz, de la prosperidad, en el Tercer

externas a la seguridad nacional. Su proyecto incluía medidas restrictivas como una mayor revisión de inmigrantes potenciales, deportaciones intensificadas y procedimientos de naturalización más estrictos.

¹³ Entre los años 1946 y 1953 Dorfman participó en la Subcomisión de Desarrollo Económico dentro del Consejo Económico y Social. Allí ejerció el rol de secretario técnico y traductor. En simultáneo, fue parte del staff del Departamento de Asuntos Económicos, también dentro del mismo Consejo. La naturaleza de las inversiones de los Organismos multilaterales de crédito en países en desarrollo, su industrialización y la maximización del uso de sus recursos naturales disponibles fueron algunos de los temas centrales que se trabajaban en esos organismos.

Mundo empezaba a levantarse el anticolonialismo, todo eso. De paso les comento que en 1961 cuando estuvo en Cuba, estuvo con el Che Guevara, largamente tuvo una reunión con el Che, durante dos o tres horas.

MR: ¿Y eso en carácter de qué, de visitante o alguna misión semi oficial?

AD: Él fue a Cuba, pero no era para juntarse con el Che, era para ver qué estaba pasando. El Che era presidente del Banco Central, del Banco Central sabía muy poco él, entonces debe haberle preguntado muchas cosas a mi papá, y él siempre se enorgulleció mucho de eso. No conoció a Fidel, solo estuvo con el Che. En todo caso, vuelvo con esto: yo creo que en 1949 él puso las bases, los cimientos para ver qué posibilidades había en Chile de llevar adelante transformaciones estructurales. Era el país más estable que había en América Latina en ese momento, aún con todos los problemas que tenía. Chile también era un revoltijo comparado con Argentina, pero en algunos aspectos era un país más estable. De paso, yo tengo la impresión de que hubo personas de la campaña de Perón en 1946... Yo creo que alguien de la campaña de Perón se acerca a mi papá en Estados Unidos para preguntarle si él quería participar en algún ministerio, creo que de economía o de industria, pero mi papá les dijo que no. Pero él pensaba que Perón iba a perder las elecciones. En esa época en la ONU, estaba ahí su gran amigo en ese momento en Estados Unidos, que era Isidro Ódena.

MR: Sí, que después estuvo con Frondizi. Ellos estaban en una oficina de traducciones de la ONU, me parece, Sergio Bagú, Ódena, inicialmente.

AD: Él era muy amigo de Bagú. Mi papá se había encargado de llevar adelante misiones de Naciones Unidas, pero en toda América Latina. Por ejemplo, fue a Guyana; allí se encontró con el Premier comunista-socialista [Cheddi Jagan]. Sin embargo, lo que pasaba era que él, como funcionario de las Naciones Unidas... mira, por ahí me equivoco, pero creo que estaba prohibido hacer estudios sobre su propio país. No sé si era cierto o no, pero tengo la impresión de que él no podía dedicarse plenamente en la Argentina, pero él se aliaba con otros con una serie de gente, para que se pudiera hacer eso.

TN: Respecto de eso y de lo que vos ponés en el libro, mencionás cómo Adolfo les va dando asilo en su propia casa a colegas suyos que luego van a ser los futuros exonerados de la ONU, en algún punto siempre intentaba encontrar la forma de mantener sus propias convicciones. En definitiva, terminaba apoyando a toda persona de su entorno que se encontrara en peligro.

AD: Le dijeron en inglés: “No estás dispuesto a aceptar las reglas del juego”, y él solamente no quería eso, sino que metía el dedo en el ojo, directamente a los represores. Él se iba a la cafetería y se sentaba al lado de ellos [los futuros expulsados por las políticas Macaristas]. Ya se encontraba solo cuando lo estaban por echar. Le mandaban notas de despedida, y les decía: “que les vaya muy bien”, o algo así. No puedo acordarme del nombre del segundo de él, creo que se llamaba [Sidney] Weintraub.¹⁴ Es muy interesante, creo que las Naciones Unidas le dieron una visión muy abarcadora, por el hecho de que la Argentina no era un caso único, sino que él vio cómo se abría el mismo tipo de problemas al resto del mundo. Yo creo que eso fue muy fundamental para él, para su aporte a la Argentina con-

¹⁴ Sidney Weintraub (1914-1983) fue un prestigioso economista graduado en la New York University. Se desarrolló inicialmente en la New School for Social Research —donde probablemente haya entablado vínculos con Adolfo— pero en 1952 se trasladó a la Universidad de Pennsylvania en la que permanecerá el resto de su carrera. Weintraub fue fundador y co-editor del *Journal of Post Keynesian Economics* junto con Paul Davidson.

cretamente, y para otros países también. Una cosa a la que él se dedicaba, y que yo después le tengo críticas, eran las centrales hidroeléctricas.

MR: Ah, sí, le apasionaban esos temas, porque eran centrales en la discusión de la promoción de las industrias básicas.

AD: Es extraño, porque él era muy ecologista, decía: “hay que cuidar mucho a la naturaleza, etc.”, pero él pensaba, y esto lo digo en una novela que está por salir el año que viene, que la naturaleza está ahí para dominarla. Esta es una postura que comparten marxistas y capitalistas por igual, ambas corrientes salen de la ilustración, de la idea de que el dominio de la naturaleza es lo que a la humanidad le corresponde. Pero claro, las centrales hidroeléctricas es cierto que han arreglado muchos problemas, pero también han creado una enorme cantidad de problemas ¿no es cierto? Él pensaba que, teniendo los Andes ahí, las represas eran un eje central para la transformación de la estructura productiva latinoamericana, no había otra alternativa. Él estaba muy decidido a tratar de tener autonomía energética. De hecho, en 1962 viajó por Salta, Tucumán y Jujuy con el Ingeniero Sosi por motivos afines, para construir centrales en esas regiones. Yo lo acompañé en ese viaje, por eso me acuerdo. La idea era la hidroeléctrica como motor central del desarrollo. De nuevo, piensen que ahí están los Andes.

MR: Sí, porque él lo vinculaba estrictamente a la cuestión industrial, es decir esa energía eléctrica era para el desarrollo manufacturero, por eso después los últimos estudios en la facultad de Ciencias Económicas tienen que ver con el coeficiente de electrificación de la industria, etc.¹⁵ Pero antes había hecho estudios para definir la mejor localización de centrales hidroeléctricas en la Argentina. Hay algunas cosas que él hizo, que yo conozco específicamente previas al Chocón, para ese contexto ¿no?

AD: En todo caso, esta tesis de la electrificación es algo que viene de Lenin, él lo comienza, pero Stalin lo instala. La electrificación de la URSS. La única manera de industrializar un país en subdesarrollo.

TN: Justamente, hemos encontrado muchas fuentes que hacen referencia a su estancia en CEPAL y, justamente, hay una marcada referencia a la centralidad que Adolfo le otorgó a la cuestión energética, a partir de llevar adelante distintas iniciativas.¹⁶

AD: Una vez yo le pregunté: “¿Por qué aceptaste la CEPAL, ser el director de recursos naturales y energéticos?” Y él dijo: “eso es lo fundamental”. Le dije: “¿Por qué no industria, por qué no subdirector?” le pregunté una vez. Porque me parecía que era un puesto menor. Y me dijo: “Este es el puesto más importante, porque de este dependen todos los demás: recursos naturales y energía”.

¹⁵ Los trabajos destinados al coeficiente de electrificación fueron publicados a fines de los años noventa en el Instituto de Investigaciones Económicas, Facultad de Ciencias Económicas, UBA.

¹⁶ Algunas de las actividades que realizó en la CEPAL vinculadas con la temática: dictado del seminario de “Problemas de la Industria y la Energía” (1958), creación de la Revista Latinoamericana de Electricidad (1963), coordinación y dirección del Programa de Energía y Recursos Hidráulicos (1961-1965), dirección del Programa de Recursos Naturales y de Energía (1965-1967). Además, durante su instancia en CEPAL, formó parte del Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social prácticamente hasta su vuelta a la Argentina (1963-1972).

TN: Te queríamos hacer una consulta respecto de este viaje por Europa que haces mención, es un viaje bastante extenso, creo que es entre 1951 y 1952..., es un viaje de varios meses... ¿Sabés cuál era la misión que estaba haciendo ahí?

AD: Es en 1951 seguro, creo que debe haber sido en junio de 1951, y volvemos recién a Estados Unidos a fines de diciembre de ese año. Yo tenía nueve años de edad a esa altura, y nos vamos a Londres. Estamos en Londres una o dos semanas, todo por razones de trabajo de él. Nos vamos a París, donde se compró un autito. Luego pasamos casi todo el verano en Ginebra para después irnos a Italia y por último subimos a Austria. No tengo en claro qué es lo que hacía, lo fundamental es que era una misión de él. Yo creo que era para ir armando lo de la CEPAL, y él tenía aliados en Europa que no tenía ya en Estados Unidos, lugar en el cual cada vez estaba más pesada la cosa. De Italia fuimos a Austria, luego dejamos el auto en París y tomamos el tren a Madrid. Mi papá dijo: “Aquí es donde los aliados traicionaron la República”, en la frontera, donde se cambiaba de tren. Él había jurado no ir a la España franquista, pero por algún motivo tenía que ir. No sé si España a esta altura no estaba por juntarse con Naciones Unidas a ser admitida porque era un país fascista, por lo tanto, no había estado originalmente en Naciones Unidas. Estuvo una semana en Madrid, cruzó a Barcelona, ahí tomamos un barco y nos fuimos a Buenos Aires, y de ahí volvimos a Estados Unidos a fines de diciembre.

MR: Y acá en Buenos Aires fue que visitaste a los abuelos.

AD: Exactamente. Por segunda vez, en 1951, ya habíamos vuelto antes en 1949. No sé en qué conspiraciones andaría, pero estaba conspirando siempre, para él lo fundamental era crear redes con colegas de diversos países. Quiero contarles una anécdota, tiene que ver con su vínculo con Frondizi. El 23 de febrero, Frondizi... digamos, antes... él escuchaba la radio en Estados Unidos pensando que Perón iba a perder. Y gana Perón, se queda en Estados Unidos. En Chile escucha la radio pensando que Frondizi iba a ganar: el 23 de febrero de 1958 Frondizi gana la elección. Nosotros estábamos en Las Rocas de Santo Domingo, en la playa, veraneando. Quince años tenía yo en ese entonces, estábamos muy felices ahí. Al día siguiente le llega un telegrama de Frondizi diciendo: “Adolfo vente inmediatamente a que conversemos sobre el ministerio que vas a ocupar”. Se fue el 25 de febrero para allá y volvió una semana más tarde. Yo no tenía ninguna gana de irme de Chile, estaba feliz allí, pero bueno, si había que irse, había que irse. Mi mamá tenía ganas de irse, él también tenía ganas de volver a la Argentina. Cuando regresa, mi madre le pregunta: “¿Y cómo te fue?” y dice: “No, nos quedamos en Chile, porque este hijo de puta va a vender el petróleo, va a entregar el petróleo. Y yo no me voy a hacer cargo de Energía para entregar el petróleo, por el cual he peleado toda mi vida por YPF (Yacimientos Petrolíferos Fiscales)”¹⁷. Es una anécdota muy interesante.

MR: Muy buena, muy potente, sí. Porque ahí detrás está toda la relación que Frondizi y Frigerio construyeron previamente, y que permaneció oculta para la mayoría, incluso para los más cercanos colaboradores del partido que seguían los lineamientos del Programa de Avellaneda y las posturas más nacionalistas.

¹⁷ En 1958, luego de la disolución definitiva de la Dirección Nacional de la Energía, el Poder Legislativo creó la Secretaría de Estado de Energía y Combustibles, ubicándola bajo la órbita del Ministerio de Economía.

AD: Es una muestra de que él pudo haber sido un funcionario de primera línea, él siempre quiso tener un cargo que fuera tan grande como sus ambiciones y su capacidad intelectual.

MR: Eso te íbamos a preguntar. Llama la atención que, más allá del papel que jugó en distintos organismos internacionales de mucho prestigio, ¿nunca estuvo tentado? ¿no le interesaban los cargos de gestión a nivel nacional? Si bien es verdad que pasó mucho tiempo fuera del país, quizás no tuvo realmente las oportunidades, pero por lo que decís, sí la ambición o el deseo de ocupar esos lugares. Después él volvió en los años setenta a la Argentina, pero ya está en otro momento de su vida.

AD: Cuando vuelve a la Argentina, ya no tenía edad como para gestionar un ministerio, ahí fue consultor y tenía la oficina en la Casa Rosada.¹⁸

MR: Eso ya con Alfonsín.

AD: Él tenía una oficina, yo fui a esa oficina en la Casa de Gobierno a visitarlo alguna vez.

MR: Él se habrá sumado al grupo de asesores con Prebisch, supongo.

AD: Creo que no, creo que Alfonsín lo tenía en otra parte. Porque Prebisch era de una línea un poquito más moderada. Entonces, yo creo que Alfonsín quería a alguien más de izquierda que le fuera dando consejos respecto a eso. Y él decía siempre: “No me hace caso pero me está escuchando”.

MR: Y él estuvo ahí entre 1983 y 1986, o hasta el Plan Austral, por ahí debe haber estado.

AD: Exactamente, yo creo que ahí ya se va. No estoy seguro si se fue antes o después, pero por ahí.

MR: Bueno, pero es algo que tendremos que averiguar. Es un muy buen dato el que nos aportás también aquí. Ahora Juan Carlos Torre (2021) acaba de publicar un libro bastante polémico de acuerdo con la gestión sobre todo ahí, en Economía. Y nombra a varias personas, pero no recuerdo que lo nombre a Adolfo. Y más si me decís que estaba en otra oficina en Casa de Gobierno.

AD: La única vez que él estuvo deprimido en toda su vida, extrañamente fue durante los primeros meses de la Unidad Popular. Porque él pensaba que lo iban a llamar para que formara parte de ese Gobierno. Él conocía a muchos de los integrantes de la administración, y además nosotros en Chile recibimos, como en Estados Unidos, a los exiliados marxistas e izquierdistas en nuestra casa, como por ejemplo [Jacobo]Arbenz, [Paul] Sweezy, [Leo] Huberman, etc. Y él conocía mucho a Pedro Vuskovic, que era el ministro de Economía de Allende. Y resulta que Vuskovic no le dio un lugar, y yo creo que se deprimió con eso porque acababa de jubilarse en Naciones Unidas, en contra de su voluntad, él no tenía ningún deseo de hacerlo. Porque había funcionado durante todos estos años con secretarías e infraestructura ahí, en la sede de Naciones Unidas. Y de a poco le fueron dando más misiones, con lo cual fue saliendo de su depresión. Y ahí se volvió a vincular con la Argentina, y trabó una amistad muy, muy especial con Julio Castellanos. Él falleció hace muchos años atrás, se convirtió en algo así como un hijo adoptivo de él. Era miembro de la Organización

¹⁸ Dorfman retorna definitivamente a la Argentina en 1973, luego de su larga estancia en Chile, país que tuvo que abandonar luego del golpe de Pinochet.

de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, (ONUAA).¹⁹ Mi padre conocía a toda la gente de las Naciones Unidas, había una serie de intelectuales.

MR: Cuando él vuelve se vincula a toda la gente de *Realidad Económica* del Instituto Argentino para el Desarrollo Económico (IADE), que son comunistas o excomunistas, digamos. Es como que vuelve otra vez a ese núcleo de relaciones previas a su partida en 1943, tendría amigos, ahí ¿no?²⁰

AD: Yo creo que eso fue lo más importante que le pasó en su vida después de retornar a la Argentina. El más importante de todos sus vínculos, él siente que el IADE era un refugio, que allí lo apreciaban y que era parte de una generación que podía vincularse con gente más joven. Y además, después consigue lo de la ingeniería ¿no es cierto? Le gustaba muchísimo el hecho de que él tenía una cátedra ahí y que enseñara la profesión. Aunque él había pasado de la ingeniería a la economía, pero nunca se graduó de economista. Siempre se refirieron a mi papá como “el economista Adolfo Dorfman”.

MR: Pero es un recorrido similar a otros ingenieros que estudian cuestiones industriales y que realmente saben más de economía que muchos economistas. Y él va a la cátedra, no sé qué cátedra: eso tendremos que averiguarlo, en Ingeniería. Debe ser Economía Industrial en el Departamento de Economía.²¹

AD: Se va allá, él está en dos dependencias de la Universidad de Buenos Aires diferentes: la que está por ahí, por la calle Córdoba [Facultad de Ciencias Económicas], y otra que está por Las Heras [Facultad de Ingeniería].

MR: Exactamente. Sí, sé que tenía vínculo con Osvaldo Mermoz, no sé si vos lo llegaste a conocer, que era un ingeniero que estaba en el Departamento de Economía, porque ellos tienen el Departamento de Economía en Ingeniería, que cuando tu papá regresa lo dirige Jorge Schvarzer, que lo había leído mucho y le tenía gran admiración. A mí me mandaba a verlo a Mermoz, ya un hombre grande también, de la edad de él, un poquito menos quizás, para que nos ayudara en algunos estudios estadísticos que estábamos haciendo sobre el sector industrial.

AD: A mí papá le gustaba mucho recibir en la casa, y a mi mamá le gustaba mucho preparar esa recepción, le encantaba, por lo tanto, siempre tenía gente a cenar, a tomar el té...

¹⁹ Además de haber pertenecido a la ONUAA, organismo especializado de la ONU abocado a erradicar el hambre a nivel internacional, hemos rastreado que Julio Castellanos ha participado en la elaboración de distintos documentos de trabajo en CEPAL Chile a mediados de la década del sesenta.

²⁰ Durante las décadas de 1980 y 1990, la mayoría de sus escritos fueron publicados en *Realidad Económica*, revista perteneciente al IADE. La relación con esta institución se fortaleció aún más cuando lo nombraron presidente honorario y finalmente, con un número de homenaje para sus noventa años, que tenía en la portada una caricatura suya realizada por Hermenegildo Sábat.

²¹ Uno de estos ingenieros que estudiaron cuestiones industriales durante el período de entreguerras fue Ricardo Ortiz, especializado en obras portuarias y graduado en la Universidad Nacional de La Plata. Fue profesor en esa universidad y funcionario estatal desde 1918 hasta 1946. Ortiz, al igual que Dorfman, participó también en diversos emprendimientos culturales y políticos del Partido Comunista. Desde 1937, ambos participaron de la Asociación del Profesorado Industrial, una entidad vinculada al Centro Argentino de Ingenieros y a la UIA que tenía como objetivo promover la enseñanza industrial. Junto a Ortiz, Dorfman participó de diversos proyectos e iniciativas profesionales durante los años siguientes. Es interesante destacar que los estudios de historia económica realizados por jóvenes ingenieros ligados al Partido Comunista Argentino, como Dorfman, Ortiz u Horacio Giberti (1918-2009), conservaron cierta distancia o diferían notablemente respecto a la caracterización oficial que el Partido Comunista Argentino mantenía. Entre otros ingenieros destacados que se dedicaron a la economía y al estudio de la industria pueden mencionarse a Alejandro Bunge, Marcelo Diamand y Jorge Schvarzer.

MR: A tomar el té, a mí me invitaba a tomar el té. Pero ya tu mamá no vivía.

AD: No, ya no. Te perdiste a una gran persona, lo tengo que decir. En todo caso, él sentía que había un ambiente verdaderamente extraordinario, porque era un hombre que tenía setenta y algo de años y que va a vivir hasta los noventa y cinco, que está en pleno uso de sus facultades, y que nadie le llevaba el apunte, es decir, nadie le decía “ven para acá a entregar todo lo que sabes”. Ese recorrido de la Ingeniería a la Economía era algo que él quería que se repitiera en los jóvenes, especialmente en los que él estaba formando, porque pensaba que era eso lo que le hacía falta al país.

MR: Si, él, por su trayectoria y sabiduría, atraía a varios jóvenes, que lo iban a visitar, que estaban vinculados a IADE o no, pero sí interesados en la industria y el desarrollo. Por ejemplo, recuerdo a Martín Schorr o Matías Kulfas, el actual ministro de Desarrollo Productivo de la Nación.²² La verdad es que irradiaba entusiasmo, a su edad seguía pensando en hacer cosas o nos proponía proyectos de investigación “para el largo plazo”.

AD: Él sentía que su vocación se trataba del poder de las ideas, del poder de la educación. Y es algo que, mal que mal, lo hizo toda su vida, porque nunca ocupó un puesto grande o importante en gestión, y no sé cómo lo habría hecho en realidad, porque era muy buen gestor, era muy organizado, así que capaz que lo hubiera hecho extraordinariamente bien. Pero claro, la historia decidió otra cosa, y además, éticamente, él decidió otra cosa también.

Referencias

- Dorfman, A. (1936). ¿Qué caracteres posee la economía argentina? *Revista del Centro de Estudiantes de Ingeniería*, 45.
- Dorfman, A. (1939). Transporte de líquidos viscosos industriales. *Revista del Centro Estudiantes de Ingeniería de La Plata*. XV(62).
- Dorfman, A. (1942). *La Evolución Industrial Argentina*, Losada.
- Dorfman, A. (1942). *La Historia de la Industria Argentina*, Escuela de Estudios Argentinos.
- Dorfman Zelicovich, A. (1971). *Para leer al Pato Donald*, Siglo XXI.
- Dorfman Zelicovich, A. (1990). *La muerte y la doncella*, La Flor.
- Dorfman Zelicovich, A. (1998). *Rumbo al sur, deseando el norte: un romance en dos lenguas*, Planeta.
- Dorfman Zelicovich, A. (14 de agosto de 2005). El violinista en el tejado del cosmos. *Página 12*. <https://www.pagina12.com.ar/diario/contratapa/13-55052-2005-08-14.html>
- Rougier, M. y Odisio, J. (2017). “Argentina será industrial o no cumplirá sus destinos”. *Las ideas sobre el desarrollo nacional (1914-1980)*, Imago Mundi.
- Torre, J. C. (2021). *Diario de una temporada en el quinto piso*, Edhasa.

²² Al momento de realizar la entrevista, Matías Kulfas aún se encontraba en funciones en el mencionado Ministerio.

Vergara, Germán. *Fueling Mexico. Energy and Environment, 1850-1950*. Cambridge: Cambridge University Press, 2021. 322 pp.

El libro de Germán Vergara, publicado como parte de los Estudios de Ambiente e Historia de Cambridge University Press, analiza, con originalidad y profundidad, el proceso de transición energética, que en el lapso de un siglo modificó las bases materiales de la actividad productiva y las pautas de asentamiento en México, con el paso de un régimen orgánico, basado en la biomasa y la energía solar, a uno inorgánico, centrado en los combustibles fósiles. El estudio, que es el primero publicado sobre la experiencia mexicana de la transición en perspectiva histórica, tiene como premisa la tesis doctoral del autor, realizada en la Universidad de California, y se apoya en una amplia serie de archivos públicos y privados y en una extensísima bibliografía. El campo historiográfico en el que se inscribe este trabajo no es el del cambio en las pautas energéticas asociado con el crecimiento económico moderno (de tipo kuznetsiano) que se ha asentado en la historia económica. El libro de Vergara se inscribe en el campo de las *energy humanities*, enfocadas en los nexos entre regímenes de energía y relaciones sociales, vistos en una óptica de mutua interacción e influencia, lo cual, en primera instancia resulta refrescante con respecto a la celebración acrítica del “Prometeo liberado” o el determinismo tecnológico presente en cierta literatura, en cuyo horizonte los actores sociales no desempeñan prácticamente ningún papel.

En consonancia con ello, el autor plantea una escala de análisis de tipo regional más que nacional, dirigiendo su mirada a las dos áreas estratégicas en las que la transición energética se manifestó de forma más precoz e intensa: el valle de México, alrededor de la capital, y la ciudad de Monterrey, con su *binterland*, en el noreste. Esta elección resulta muy eficaz, porque, sin perder de vista las tendencias agregadas y el panorama más amplio de México y sus vínculos transnacionales, permite a Vergara identificar con claridad fuerzas, intereses, ideas y constreñimientos relacionados con el uso de la energía y dar cuenta de su desenvolvimiento.

Un punto de partida difundido en las *energy humanities*, aunque no exclusivo, es la perspectiva revertida sobre el crecimiento económico moderno: de un fenómeno predominantemente beneficioso para las condiciones de vida, según los cánones de la historia económica y la economía del desarrollo, a un proceso insostenible, generador de una gama de efectos perniciosos, que van de la desigualdad creciente a la sobreexplotación de los recursos, de la pérdida de autonomía de las comunidades locales al deterioro progresivo del medio ambiente. Esa tesis, si bien no formulada de forma explícita, parece inspirar el acercamiento analítico de *Fueling Mexico*, como se verá.

El libro se estructura en cinco capítulos, que siguen la trayectoria del cambio en las fuentes y los usos de energía, incluyendo una selección de imágenes que documentan de forma sugerente las distintas etapas. Reconociendo que históricamente los tipos de energía no siguen una secuencia lineal de sustitución, sino que se solapan, cada uno de los capítulos presta atención a la coexistencia entre diferentes fuentes energéticas.

El primero reconstruye el régimen solar que, con sus conversores animales y humanos, dominó durante el período colonial y gran parte del siglo XIX en México. Si bien el panorama trazado comparte muchos aspectos con otras sociedades rurales preindustriales, el texto distingue la especificidad de la actividad minera mexicana, en cuanto a los requisi-

tos energéticos y al impacto sobre los recursos forestales, objeto de una interesante cuantificación; así como los rasgos de la precoz industria textil mexicana, alimentada por la energía hidráulica. El perfil de los constreñimientos emerge con nitidez también en la distribución de la población, donde Vergara calcula el rango máximo de la concentración urbana compatible con los niveles de captación de energía y de producción agrícola en 1860, demostrando que no podía exceder el 10% de la población total.

El segundo capítulo se titula “la naturaleza del crecimiento capitalista”, pese a no contener una discusión al respecto, y parece sugerir la coincidencia entre capitalismo e industrialización, con base en la definición que adopta de Kenneth Pomeranz. Lo que sí se presenta en el capítulo es un excelente análisis de la multiplicación de los cuellos de botellas que, tras la introducción de los ferrocarriles y la difusión de la máquina de vapor, por la intensificación de la minería y la expansión de la industria textil, generaron una presión excesiva sobre el paradigma orgánico, causando al mismo tiempo hondas preocupaciones (“ansiedades”, según el léxico de la historia cultural) por parte de funcionarios e intelectuales, en torno a la pérdida de bosques y vegetación. El autor analiza esta encrucijada en dos niveles, uno cuantitativo y otro cualitativo. Por un lado, a través de una meticulosa e ingeniosa medición del consumo de leña y madera, reconstruye la geografía del impacto sobre los recursos forestales, hallando que el problema no tenía una dimensión nacional y uniforme, sino que se manifestaba con agudez en ciertos ámbitos locales, conformando “islas de escasez”. Por el otro, examina las ideas de lo que define como *intelligentsia* mexicana, identificada con las elites capitalinas, acerca de la deforestación, así como las incipientes medidas gubernamentales para alentar la sustitución de la leña con combustibles fósiles y preservar los bosques (cuyo interesante significado regulatorio, sin embargo, se desestima en el libro).

Eso da pie al tercer capítulo, que se centra en el papel del carbón mineral, mostrando de manera convincente que si bien, a diferencia de Europa y Estados Unidos, en México su utilización fue reducida en términos agregados, constituyó un puente energético que permitió relajar las restricciones de la economía orgánica y sirvió para preparar el terreno al uso del petróleo. El carbón, pese a que no llegó a ser adoptado en los hogares ni fue el insumo energético central para la industria mecanizada, tuvo una importancia considerable en el surgimiento de la ciudad de Monterrey como gran polo industrial, a partir de la especialización metalúrgica. Eso se debió a la densidad de vías férreas en la región, que abarató de forma significativa los costos de transporte para carga de bajo valor unitario, y a que los únicos depósitos carboníferos de relevancia comercial se ubicaban en el estado de Coahuila, cerca de Monterrey.

El capítulo cuatro, titulado “La otra revolución”, con cierta asociación con la noción de revolución dual de Hobsbawm (industrial y política) enfoca en el desarrollo de la actividad petrolífera. Esta arrancó a principios de siglo XX y durante la Primera Guerra Mundial tuvo un auge extraordinario, que llevó a México a la posición de tercero y luego segundo productor mundial de crudo: una aceleración no menos revolucionaria que la de los procesos políticos y sociales de la Revolución Mexicana. La extracción en gran escala, concentrada en unos cuantos pozos de enorme capacidad, situados en la franja costera del Golfo de México, declinó drásticamente en los años veinte, por razones geológicas: pero marcó la trayectoria del consumo energético del país, caracterizado desde el inicio por una

fuerte absorción doméstica del petróleo. De hecho, antes de 1911 la producción se destinó sólo al mercado interno (combustible para ferrocarriles y fundiciones); y aun antes de la expropiación de las compañías angloamericanas, en 1938, dos terceras partes del crudo extraído se refinaba y se aprovechaba adentro, lo cual claramente no encaja con los rasgos del modelo primario-exportador. El proceso de motorización fue el principal impulsor de esta dinámica de consumo, desplazando a la tracción animal primero y luego a los ferrocarriles. Congruente con la óptica regional del estudio, Vergara desagrega las tendencias y presenta un mapa energético mexicano del período de entreguerras, en donde la presencia aun predominante de la hidroelectricidad y la del petróleo en ascenso se distribuían en el espacio nacional.

El triunfo de los combustibles fósiles es el tema central del capítulo quinto, cuyo horizonte trasciende la relación energía y actividad económica, para enfocarse al ámbito más general de la sociedad mexicana, hacia mediados del siglo XX. El objetivo es el de explicar cómo las pautas energéticas fósiles moldearon las grandes transformaciones en cuanto a población, urbanización, centralización política, a través de una densa red de infraestructuras energéticas, en la que oleoductos y refinerías de petróleo fueron vistos como emblema de independencia económica y progreso (una visión, cuyos ecos, por cierto, son muy visibles en el momento actual mexicano). El autor traza las coordenadas para colocar el caso de México en el panorama latinoamericano, lo cual permite asentar que, junto con Argentina, era el país con mayor intensidad de uso de combustibles fósiles (petróleo y gas natural), que aportaban alrededor de tres cuartas partes del consumo de energía, significativamente por encima del promedio del continente. Al mismo tiempo, eso se verificaba con niveles de consumo de energía per cápita muy inferiores a los de Europa occidental y, en especial modo, de Estados Unidos. El capítulo hace hincapié en la influencia negativa del modelo energético, a 360 grados: sobre la vida cotidiana y las prácticas sociales, desde la alimentación a la movilidad; sobre la economía, viendo la dependencia del petróleo como el punto débil del crecimiento mexicano; sobre la política, identificando al régimen autoritario de la segunda posguerra como una “*carbon democracy*”, alineada con los intereses empresariales y hostil a los de los pobres. Varios de estos elementos plantean cuestiones de gran calado e implicaciones profundas, pero su comprobación requeriría mayor y mejor evidencia. En este sentido, es posible cuestionar, por ejemplo, el significado muy pequeño que se asigna al hecho de que la mayor utilización de energías fósiles en México tuviera como contraparte la menor explotación de biomasa, dentro de América Latina (8,8% frente a un promedio de 30%); o la omisión de los efectos beneficiosos de la introducción del gas natural en las cocinas de los hogares, en sustitución del carbón vegetal, que era fuente de contaminación interior del aire y responsable de enfermedades respiratorias difusas. Del mismo modo, el nexo causal que se plantea en el capítulo entre petróleo, tecnificación, Revolución Verde en la agricultura y migración masiva de población rural a Estados Unidos, resulta débil y forzado. Se trata de fenómenos poco asociados, puesto que la migración procedió, en gran mayoría, de regiones del México central, no tocadas por las innovaciones de la Revolución Verde, que se concentró en los estados del norte-noroeste.

En algunas partes del libro es visible un sesgo orientado a detectar las desventajas socioambientales ligadas a la utilización de combustibles fósiles, minimizando, en cambio, los posibles efectos positivos sobre la calidad de vida, sin trazar un saldo neto entre las dos dimensiones a lo largo de las etapas de la transición energética. Eso no quita que, en con-

Riguzzi

junto, *Fueling Mexico* represente una contribución muy relevante, por la profundidad de la investigación, la originalidad del acercamiento, los aspectos interdisciplinarios, las diferentes escalas de análisis, el horizonte de largo plazo. Su carácter pionero sitúa al libro como un punto de referencia sustantivo y un estímulo eficaz para alimentar la investigación, a lo largo de un amplio espectro de intereses y temas.

Paolo Riguzzi
priguzzi@colmex.mx
El Colegio de México

Perissinotto, Renato. *Ideas, burocracia e industrialización en Argentina y Brasil (1930-1966)*. Lenguaje Claro Editora, 2021. 620 pp.

El libro de Renato Perissinotto se propone vincular causalmente las ideas y el contexto en que éstas se desarrollan con respecto al modelo de industrialización que se impulsó entre la década de 1930 y mediados de los años sesenta en Argentina y Brasil. A lo largo de más de 600 páginas, este libro recientemente premiado (“Concurso ANPOCS...”, 2022; y “Prêmios 13º encontro...”, 2022) se propone responder el interrogante de por qué, en el caso brasileño, el proceso vinculado al crecimiento y expansión del sector industrial mostró bases más sólidas y estables que en el caso argentino.

El primer capítulo –“Salir último y llegar primero: la industrialización en Brasil y Argentina”– da cuenta del interrogante recién planteado sobre los divergentes senderos seguidos por el sector industrial en ambos países. En este apartado se aborda la dimensión mensurable del proceso de industrialización: en primer lugar, los diferentes puntos de partida de las dos economías, con una importante ventaja por parte de Argentina en relación al parque industrial, y posteriormente un mayor ritmo de crecimiento de la industria brasileña. Los resultados de esta primera comparación habilitan al autor a indagar cuáles son los fenómenos que permitirían explicar la mayor potencia industrializadora de Brasil, tanto en términos cuantitativos (producción industrial y su participación en el producto), como en sus aspectos cualitativos (diversificación de su parque industrial y consolidación de un sector productor de bienes de capital).

En el capítulo siguiente la propuesta gira en torno a demostrar cómo los paradigmas económicos de las elites estatales, tanto en Argentina como en Brasil, fueron condiciones necesarias para comprender los diferentes procesos de industrialización en ambos países sudamericanos. Así, estos paradigmas o variables ideacionales, y sus mecanismos asociados –como las instituciones o las coaliciones sociales– operan, según el autor, con mayor fuerza que aspectos ya abordados por la historiografía, como las similitudes económicas y políticas entre ambos países, sus diferencias en torno al desempeño del sector externo, o las estructuras de los mercados de trabajo. El capítulo 3 profundiza en los paradigmas económicos imperantes hacia 1930 en Argentina y Brasil, que si bien comparten varios aspectos en común, se destaca para el caso brasileño la formación de una “amalgama ideacional”, que posibilita y facilita un mayor peso de las ideas cepalinas en las décadas siguientes.

El capítulo 4 retoma el análisis de las ideas o paradigmas del capítulo anterior con la formación y consolidación de agencias económicas estatales y sus capacidades políticas y técnicas. El examen del proceso de *state-building* de estas agencias económicas le permite al autor visibilizar la institucionalización de las ideas, la puesta en marcha de políticas públicas y los mecanismos de reproducción de dichas políticas en el tiempo. El capítulo 5 retoma la advertencia realizada en el último párrafo del apartado previo, en donde sostiene que muchas veces el comportamiento de las instituciones estatales adopta las visiones del mundo de aquellos que las dirigen. Esta sección se focaliza en los agentes, y más particularmente en la burocracia económica de las agencias estatales brasileñas y argentinas. En este aspecto, si bien se encuentran puntos en común entre las características de las burocracias económicas de ambos países (mayor peso de técnicos civiles que militares por ejemplo), Perissinotto destaca que en el caso argentino se observa una mayor inestabilidad de los agentes, que se hace ostensiblemente visible en los cambios de elencos técnicos hacia el golpe de 1943 y particularmente, luego del golpe de estado

de 1955, que reemplaza una burocracia predominantemente estatista por otra compuesta por individuos de orientación liberal. Más allá de los trabajos que dieron cuenta de las nuevas políticas implementadas por el peronismo hacia 1952, que de ninguna manera son antitéticas al influjo desarrollista posterior al golpe de estado (Brenann y Rougier, 2013; Rougier, 2012) es muy interesante, en esta obra que estamos reseñando, el ejercicio de comparación histórica al evidenciar el mayor grado de estabilidad de las burocracias estatales brasileñas. En este sentido, la inestabilidad política, tanto en Brasil como en Argentina, no parece poseer un fuerte factor explicativo, y el mayor *training* y una consolidada capacidad de influir en las políticas públicas por parte de la burocracia económica brasileña conformaría un “tipo de carrera” con un sostenido “sesgo desarrollista” de las políticas económicas.

El capítulo 6 avanza, en particular, sobre los discursos de los agentes decisores. El estudio de los posicionamientos e intervenciones públicas de líderes y agentes que ocuparon importantes lugares en torno a la implementación de políticas públicas tiene como objetivo, además de constituir una profundización del capítulo previo, “saber si estos agentes (...) revelan diferentes concepciones acerca la industrialización y del rol del Estado”. El capítulo 7 aborda la relación entre las ideas y las políticas económicas en Argentina y Brasil, con el objetivo de identificar la existencia o ausencia de ciertos patrones. Esta sección, la más extensa del libro, intenta una descripción minuciosa de la política económica en los países analizados y su relación con las ideas económicas y la industrialización. Nuevamente, el caso brasileño muestra una mayor estabilidad y la conformación de un modelo de desarrollo que definiría ciertos patrones de la economía local. En particular, el análisis de las medidas adoptadas frente a las restricciones enfrentadas por ambos países son un claro ejemplo de ello. El poco peso que tuvieron las políticas brasileñas en torno a limitar la renta o el consumo, como respuesta a las restricciones que enfrentaba su economía, contrasta con la Argentina y lo que el autor denomina el “eterno retorno” a la ortodoxia liberal, observable en las políticas implementadas frente a las dificultades restrictivas que atravesó el país.

El octavo y último capítulo, antes de unas breves palabras de cierre, presenta un ensayo utilizando el método *Qualitative Comparative Analysis* (QCA), como forma de considerar múltiples estudios de caso y producir algún grado de generalización entre los casos elegidos. A la comparación entre Argentina y Brasil se suman los ejemplos de Corea del Sur, Filipinas, Zaire, Nigeria, India, Japón, y Taiwán. El objetivo de los autores (este capítulo fue escrito en colaboración con Wellington Nunes) es mostrar si las ideas de las burocracias y elites estatales están presentes, ya sea como factor positivo o negativo, en los procesos de industrialización. Tal objetivo es alcanzado, sugiriendo que los resultados del ejercicio comparativo entre Brasil y Argentina podrían ampliarse a otros países.

La empresa del autor de recurrir a la caja de herramientas de las ciencias sociales y utilizar la comparación y el análisis diacrónico resulta más que exitosa, retomando un interesante camino, pero no tan transitado, de historia comparada entre Argentina y Brasil. Perrisinotto logra anclar los devaneos intelectuales (ideas y paradigmas imperantes) a los problemas que atravesaron las economías argentina y brasileña entre 1930 y 1966; así como relacionar las prédicas e intervenciones de las burocracias económicas y los agentes decisores de políticas públicas con la implementación de políticas públicas y la permanencia o no de las mismas. Sin dudas, esta obra propiciará nuevos y fructíferos trabajos. El diálogo con el trabajo de Rougier y Odisio (2017), que probablemente por una cuestión temporal no es incluido en *Ideas, burocracia e industrialización*

en *Argentina y Brasil (1930-1966)* permitiría abordar dos cuestiones relacionadas pero diferenciadas desde un punto de vista conceptual: por un lado, las definiciones que a partir de saberes específicos se realizaron sobre distintos aspectos del quehacer económico y por otro, el proceso por el cual esas elaboraciones conceptuales se desplegaron sobre la sociedad, dando legitimidad a distintos mecanismos de política económica y generando, en consecuencia, novedosas expresiones de adaptación o rechazo, en este caso a las ideas sobre industrialización.

Es destacable el esfuerzo editorial de publicar este libro en español, así como el ejercicio de Perissinotto de mostrar que las ideas económicas de las élites estatales y las políticas económicas son fundamentales para comprender los diferentes senderos de industrialización seguidos por Brasil y Argentina, en un contexto donde las alternativas de los países de la región para alcanzar modelos de desarrollo presentan complejos y nuevos desafíos.

Referencias

- Brennan, J. y Rougier, M. (2013). *Perón y la burguesía argentina. El proyecto de un capitalismo nacional y sus límites (1946-1976)*. Lenguaje Claro Editora.
- Concurso ANPOCS de Obras Científicas, Teses e Dissertações Universitárias (2022, noviembre). *anpocs.com*, <http://anpocs.com/index.php/concurso-anpocs-obras-e-teses/2503-edital-2022-obras-cientificas-resultado>
- Prêmios 13º encontro ABCP (2022, mayo 10), *cienciapolitica.org.br*, <https://cienciapolitica.org.br/abcp/pagina-evento/premios-5/>
- Rougier, M. (2012). *La economía del peronismo. Una perspectiva histórica*. Sudamericana.
- Rougier, M. y Odisio J. (2017). *'Argentina será industrial o no cumplirá sus destinos'. Las ideas sobre el desarrollo nacional*. Imago Mundi.

Camilo Mason
masoncamilo@economicas.uba.ar
Centro de Estudios de Historia Económica
Argentina y Latinoamericana, Facultad de Ciencias
Económicas, Universidad de Buenos Aires

Benedetti, Gastón Javier. *Trayectoria de una empresa del Estado. Análisis de las capacidades tecnológicas del Astillero Río Santiago (1953-2014)*. Universidad Nacional de Quilmes, 2021. 172 pp.¹

El texto de Benedetti ofrece un recorrido por la historia de una empresa emblemática del sector naval: el Astillero Río Santiago (ARS). Con la descripción detallada de los rasgos centrales del proceso de construcción de embarcaciones, el autor introduce progresivamente al lector en el quehacer del astillero pero desde una perspectiva particular. Aborda en su libro la historia del ARS desde el punto de vista del análisis de las capacidades tecnológicas de la firma, teniendo como disparador una serie de interrogantes referidos a las razones de la creación de la empresa, la evolución de su trayectoria productiva y la construcción de las capacidades tecnológicas, el lugar que ocupó el propio conocimiento y por ende la importancia dada a la mano de obra calificada y a la capacitación del personal para el desarrollo de la actividad.

El autor reconoce tres etapas en la evolución de la firma: sus orígenes y producciones iniciales entre los años 1953 y 1967, el período de auge del astillero entre 1968 y 1983 y la última etapa de crisis y supervivencia entre 1984 y 2014. Si bien en base a lo ocurrido en estas tres etapas presenta las conclusiones de su estudio, agrega a modo de epílogo un breve análisis de lo sucedido entre los años 2015 y 2019 para, de esta forma, delinear los desafíos que presenta el ARS como empresa para los años futuros. La investigación fue realizada en base a una perspectiva metodológica de tipo cualitativa, utilizando fuentes primarias y secundarias, visitas a la fábrica y entrevistas. Por otro lado, si bien se presentan fotos y cuadros con datos del ARS a lo largo del texto, al final de la obra se hallan dos anexos sólo conteniendo fotografías y tablas respectivamente.

De esta manera el autor analiza la trayectoria de una organización que no tuvo un comportamiento productivo lineal, dado que el nivel de fabricación de buques sufrió altibajos desde el establecimiento del ARS en el ámbito de la empresa Astilleros y Fábricas Navales del Estado en 1953. El derrotero productivo se describe sin dejar de contemplar los cambios en el contexto, como fueron el abandono de la industrialización por sustitución de importaciones, el posterior avance de la globalización e inclusive su pasaje a la órbita provincial. A pesar de los mencionados altibajos, el bagaje de conocimiento incorporado a través de los distintos proyectos emprendidos dotaron al personal del astillero de un *saber hacer*, de un conocimiento tácito que para el autor fue determinante para enfrentar los desafíos productivos. Bajo este marco, se propone realizar un aporte para conocer la historia de una importante empresa estatal manufacturera, además de contribuir a la incorporación de datos empíricos al análisis de los casos de empresas.

Las capacidades tecnológicas se fueron construyendo desde los inicios de la actividad en los dos sectores básicos de producción: construcciones navales y construcciones mecánicas. La transmisión de conocimiento de generación en generación fue parte de la historia del ARS así como la capacitación de la mano de obra constituyó una preocupación constante en una firma que requería trabajadores calificados. Este último requerimiento fue fundamental para construir las embarcaciones y a su vez se destacó en la primera etapa si se

¹ El libro se encuentra disponible para su descarga en <https://deya.unq.edu.ar/2021/09/trayectoria-de-una-empresa-del-estado-analisis-de-las-capacidades-tecnologicas-del-astillero-rio-santiago/>

considera que los buques fueron diseñados por el personal del astillero, siendo el Estado el único comprador. Por otro lado, la calidad que exigía este tipo de producciones para dar cuenta de la seguridad de los navíos demandaba certificación internacional. Por lo tanto, la producción tenía que ser desarrollada bajo estándares adecuados y sujeta a supervisión para ser aprobada. La construcción mecánica principalmente concentraba la fabricación de motores para uso propio como para otras firmas, obteniéndose licencias por contratos para su elaboración. Esta diversificación de la producción, para aprovechar más acabadamente la mano de obra calificada y la capacidad instalada desde los inicios, contribuyó a generar capacidades tecnológicas más específicas ampliando también el *saber hacer* a partir de la capacitación y la asistencia brindada por las empresas licenciatarias. Además, la incorporación puntual de ciertas maquinarias, que dotaban a los talleres de una infraestructura única a nivel nacional, también contribuyó a generar nuevas capacidades, como las que se produjeron por el reemplazo de los remaches de las chapas por las soldaduras, la incorporación de grúas en las gradas, así como la de un torno de dimensiones específicas, que derivaron en mayor capacitación de los obreros y el desarrollo de habilidades específicas. Por lo tanto, el autor destaca que se produjeron procesos activos de incorporación de conocimiento a través del “aprender haciendo” y del “aprender mediante el uso”.

Este conocimiento tácito se generaba en todas las áreas de la empresa, tanto en el departamento de ingeniería básica y el de detalle, pertenecientes a la oficina técnica, así como con las tareas cotidianas desarrolladas en la propia planta. Inicialmente los profesionales que constituyeron la mencionada oficina fueron ingenieros navales de la Marina formados en el exterior y progresivamente se incorporaron ingenieros navales civiles formados localmente.

El derrotero de la adquisición de las capacidades tecnológicas tiene como primer elemento el *saber hacer* obtenido a través de la experiencia de la propia construcción naval. En este aspecto el autor realiza a lo largo del texto una descripción de las formas en que este conocimiento tácito se fue adquiriendo. En varias situaciones se basa en citas de testimonios, como es el caso de la precisión requerida para el corte de las chapas, por ejemplo. Inclusive el pasaje de los remaches de chapas a las soldaduras originó cambios en los tipos de obreros requeridos: el remachador dio su lugar al soldador. Esta adquisición de conocimiento se inició en la primera etapa pero se amplió en la segunda con la elaboración de bienes más complejos, tanto en lo referido a buques como a construcciones mecánicas. En la tercera etapa, la crisis y las posibilidades de cierre o privatización de la firma derivaron en una disminución de mano de obra con la consecuente pérdida de capacidades tecnológicas. Sin embargo, la progresiva dinamización posterior, en base en parte a la exportación y al predominio de demanda del sector privado, se produjo de acuerdo con lo que el autor denomina la existencia de “capacidades tecnológicas latentes” sobre la ingeniería básica de la construcción de embarcaciones. Esta latencia le permitió reiniciar su actividad en el diseño de nuevas naves destacando el rol jugado por el área de ingeniería de producto. La conformación de las capacidades tecnológicas estuvo apoyada por la constitución del archivo de los antecedentes y documentación de cada proyecto, materializada con la creación de la biblioteca interna, que fue desmantelada en los últimos años.

El autor también destaca el aporte que la incorporación de tecnología informática realizó en ciertas áreas a fines de los años setenta, que permitió la reducción del tiempo

destinado por los proyectistas al diseño y al cálculo. Agrega, además, que la construcción de buques militares fue posible dada la existencia de capacidades tecnológicas previas relacionadas con la fabricación de buques mercantes, convirtiéndose, a su vez, en un proceso de incorporación de nuevo conocimiento tecnológico y de mejora de la calidad de la mano de obra.

Otro elemento que contribuyó a ampliar el saber adquirido en la tarea diaria fueron las inversiones en los sectores de construcciones navales y en el de construcciones mecánicas. Esta mejora tecnológica derivó en una mayor capacitación del personal operador de la nueva maquinaria, no sólo en términos de instrucción previa al uso sino también a partir de la capacitación adquirida con el uso diario de la misma, que podía demandar de dos a tres años.

En términos más generales aumentar el plantel de personal generaba un proceso de selección que se dificultaba con la falta de obreros calificados a contratar. Este hecho tuvo como consecuencia la implementación de cursos de capacitación y la constitución de instituciones educativas en el ámbito del ARS, como fue la escuela del astillero para la formación de operarios y para la formación profesional acelerada, tema que el autor desarrolla particularmente. También refiere a determinados casos en los que la capacitación se realizó en otros países. Bajo ciertas circunstancias, como aumentos puntuales de demanda en los años setenta, se tercerizaron tareas para evitar los costos de incorporar trabajadores estables.

Por lo tanto, la calificación fue un rasgo destacado de la mano de obra del ARS. En consecuencia, fue necesario mantener la actividad para evitar el éxodo de personal, desafío que se enfrentó en los primeros años de la tercera etapa. De esta manera, las reparaciones navales tomaron mayor envergadura, convirtiéndose en un área de servicios de relevancia. El autor da cuenta también de la preocupación del personal próxima a jubilarse por el conocimiento que no podía transmitir al no tener prácticamente personal para formar en los años de supervivencia del astillero. Estos hechos muestran, por lo tanto, la existencia de un núcleo duro de capacidades tecnológicas importante de preservar.

Desde su provincialización, el proceso productivo del ARS fue perdiendo su integración vertical. Además, ante la modificación del contexto internacional, la firma se insertó en cadenas globales de valor, ocupándose de la construcción naval así como de la instalación de componentes y sistemas, dando cuenta de cambios en la demanda.

La demanda a lo largo de la trayectoria de la empresa se concretó en proyectos como el de la construcción de la fragata Libertad, diversas corbetas y cargueros, buques destinados a las empresas Yacimientos Petrolíferos Fiscales (YPF) o a la Empresa Líneas Marítimas Argentina (EMLA) por ejemplo, así como en la última etapa lo fue la construcción e instalación del techo del Estadio Único Ciudad de La Plata, entre otros.

Por lo tanto, en esta obra el autor da cuenta de los avatares productivos y de los del proceso laboral del astillero a partir de la documentación analizada, las visitas realizadas a la planta y los testimonios relevados. El conjunto de esta información y su análisis permiten conocer la evolución y la conformación de las capacidades tecnológicas del ARS, empresa naviera nacional líder, recalcando la importancia del bagaje de conocimiento adquirido con la experiencia cotidiana y sus desafíos. El derrotero de la evolución del astillero desde la perspectiva elegida queda transmitido a lo largo del recorrido del texto, convirtiéndose en otro ejemplo destacado para dar cuenta de las vicisitudes experimentadas a partir de los

Jerez

años cincuenta en la conformación de la industria manufacturera argentina, específicamente en el sector naval.

Patricia Jerez
pjerez@uolsinectis.com.ar
Centro de Estudios de Historia Económica
Argentina y Latinoamericana, Facultad de Ciencias
Económicas, Universidad de Buenos Aires

H-industria es una revista académica semestral editada por el Centro de Estudios de Historia Económica Argentina y Latinoamericana (CEHEAL), asociado al Instituto Interdisciplinario de Economía Política (IIEP) de la Facultad de Ciencias Económicas (FCE) de la Universidad de Buenos Aires (UBA) y del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET). Se publica digitalmente en el portal de revistas científicas de la Secretaría de Investigación de dicha facultad.

Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires

Decano

Dr. Ricardo Pahlen Acuña

Secretario de Investigación

Mg. Adrián Ramos

Director del IIEP (UBA-CONICET)

Dr. Andrés López

Director del CEHEAL

Dr. Marcelo Rougier



Centro de Estudios
de Historia Económica
Argentina y Latinoamericana
[CEHEAL]