

# COMENTARIO DE LIBRO

**¿UN EMPRESARIADO  
IMPOSIBLE DE CONVENCER O  
UN GOBIERNO INCAPAZ DE  
SEDUCIRLO? COMENTARIO  
DEL LIBRO DE CLAUDIO  
BELINI *CONVENCRIENDO AL  
CAPITAL. PERONISMO,  
BUROCRACIA, EMPRESARIOS  
Y POLÍTICA INDUSTRIAL,  
1943-1955*, EDITORIAL IMAGO  
MUNDI, BUENOS AIRES,  
2014. 272 PÁGINAS**

---

Comentario *por*

**DANIEL MOYANO**

### Comentario

¿Un empresariado imposible de convencer o un gobierno incapaz de seducirlo? Comentario del libro de Claudio Belini por Daniel Moyano

## DANIEL MOYANO

Graduado Licenciado en Historia y Doctor en Humanidades (Área Historia) por la Universidad Nacional de Tucumán (UNT). Becario posdoctoral del CONICET y docente en la cátedra Historia Económica de la Fac. de Ciencias Económicas de la UNT. Se especializó en historia de empresas y empresarios azucareros tucumanos entre fines del siglo XIX y principios del siglo XX, y trabajó temáticas relacionadas con el cambio tecnológico y la innovación en la agroindustria provincial durante ese periodo. Es autor del libro *Desde la empresa. Firmas familiares y estructura empresarial en la industria azucarera tucumana (1895-1930)*, actualmente en prensa. Ha publicado además numerosos capítulos de libros y artículos en revistas científicas. Los más recientes son (2014) “‘El azúcar se forma en el campo’. El papel de las agencias estatales en la modernización de la agricultura cañera tucumana (1880-1910)” y (2014) “El sistema de transporte cañero en la agroindustria azucarera tucumana. Un análisis sobre los cambios y las innovaciones tecnológicas (1880-1914)”.

## Comentario

¿Un empresariado imposible de convencer o un gobierno incapaz de seducirlo? Comentario del libro de Claudio Belini por Daniel Moyano

# ¿UN EMPRESARIADO IMPOSIBLE DE CONVENCER O UN GOBIERNO INCAPAZ DE SEDUCIRLO? COMENTARIO DEL LIBRO DE CLAUDIO BELINI *CONVENCRIENDO AL CAPITAL. PERONISMO, BUROCRACIA, EMPRESARIOS Y POLÍTICA INDUSTRIAL, 1943-1955*, EDITORIAL IMAGO MUNDI, BUENOS AIRES, 2014. 272 PÁGINAS

## Resumen

El rumbo que el peronismo clásico (1946-1955) imprimió a la economía argentina y los inconvenientes que experimentó en los años previos a su derrocamiento, representó una variable recurrente para explicar en qué medida la implementación de políticas económicas "erradas" durante la inmediata segunda posguerra fueron las responsables directas de las limitaciones para el desarrollo industrial argentino en el largo plazo. Aunque no resulte original esta afirmación, contiene un elemento no siempre advertido por la historiografía: salvo contadas excepciones, aún no se llevaron a cabo estudios sobre el complejo proceso de construcción de dichas políticas, donde desempeñaron un rol central no solamente el Estado, sino un abanico de actores políticos, sociales y económicos en su elaboración y materialización. El presente escrito se propone reflexionar sobre los aportes del libro *Convenciendo al capital* a la historiografía sobre el peronismo, en tanto analiza el proceso mediante el cual la "cuestión industrial" se convirtió en uno de los ejes de la agenda pública. En este sentido, no sólo revisita tópicos fuertemente instalados, sino que afronta la ardua tarea de indagar temáticas pendientes y de especial relevancia para explicar y comprender el desenvolvimiento industrial durante los años peronistas, particularmente la implementación de una nueva ingeniería institucional, la elaboración de políticas sectoriales, y sobre

### Comentario

¿Un empresariado imposible de convencer o un gobierno incapaz de seducirlo? Comentario del libro de Claudio Belini por Daniel Moyano

todo, la intrincada y pendular relación entre la burocracia estatal y el sector empresarial.

### Palabras clave

*Estado - Burocracia - Política industrial - Empresariado.*

### Abstract

The economic path determined by the first two governments of Juan Domingo Perón (1946-1955), and the local issues experienced before his overthrow represented a recurrent variable to explain how the implementation of "misguided" economic policies during the second post-war were directly responsible for the limitations to Argentine industrial development in the long run. Although this is not a novel idea, it contains an element which is not always noticed by historians. With a few exceptions, academic literature has not yet carried out analyses about the complicated process of building such policies in which not only state agencies, but also a myriad of political, social and economic actors played a central role in its preparation and realization. This paper intends to reflect on the contributions of the book *Convenciendo al Capital* to the historiography of peronism, while it also analyses the process by which the "industrial matter" became one of the cornerstones of the public agenda. In this respect, not only does it revisit firmly established topics, but it also faces the arduous task of enquiring into unresolved and relevant issues to explain and understand the industrial development over the peronists years. It focuses particularly on the implementation of a new institutional engineering, developed sectorial policies and especially the intricate and pendular relationship between the state bureaucracy and the corporate sector.

### Keywords

*Bureaucracy - Industrial Policy - Corporate Sector.*

## Comentario

¿Un empresariado imposible de convencer o un gobierno incapaz de seducirlo? Comentario del libro de Claudio Belini por Daniel Moyano

El rumbo que los primeros gobiernos peronistas imprimieron a la economía argentina y los inconvenientes experimentados en los años previos a su derrocamiento, representó una variable recurrente para analistas, economistas e historiadores a la hora de explicar de qué modo la implementación de políticas económicas "erradas" durante la inmediata segunda posguerra fueron las responsables directas de las trabas para el desarrollo industrial argentino. Aunque no resulte del todo original esta afirmación, contiene un elemento no siempre advertido por la historiografía: salvo contadas excepciones, aún no se llevaron a cabo estudios específicos sobre el complejo proceso de elaboración y materialización de dichas políticas (particularmente sobre la política industrial), donde desempeñaron un rol central no solamente el gobierno de turno, sino un amplio abanico de actores políticos, sociales y económicos.

En este sentido, *Convenciendo al Capital* realiza significativos aportes a la historiografía sobre el peronismo en diversos niveles, puesto que no sólo revisita y discute tópicos fuertemente instalados sobre las características y el desenvolvimiento industrial durante el periodo. También afronta la ardua tarea de indagar temáticas pendientes y de especial relevancia para comprender de qué modo la "cuestión industrial" se convirtió en uno de los ejes de la agenda pública, explicando el complejo proceso de elaboración de políticas sectoriales, la implementación de una nueva ingeniería institucional, y sobre todo, la intrincada y pendular relación entre la burocracia estatal y el sector empresarial.

Desde una perspectiva analítica que toma postulados neo-institucionalistas, Belini se propone desentrañar la naturaleza de las políticas peronistas orientadas a la industria, reparando en dos ejes fundamentales: en primer lugar, que la elaboración de toda política pública presupone una tensa trama de negociación entre diversos actores con posturas disímiles; y en segundo término, la ineludible distancia entre el discurso y la práctica, entre los objetivos y los resultados. A partir de estas premisas, el estudio se divide en tres

### Comentario

¿Un empresariado imposible de convencer o un gobierno incapaz de seducirlo? Comentario del libro de Claudio Belini por Daniel Moyano

etapas conexas: primeramente, el autor realiza un pormenorizado análisis sobre las raíces ideológicas de la “cuestión industrial”, cuya discusión se mantuvo en el centro de la arena política a inicios de la década de 1940. Esto le permite, a continuación, pivotear en diversas facetas, como la postura asumida por la presidencia de Perón, la centralidad que ocupó la burocracia estatal, las propuestas y el rol que jugaron los partidos políticos en el Congreso Nacional, y el accionar de los distintos órganos de presión –como las corporaciones empresarias y la prensa– que influenciaron y delinearon las políticas industriales. Por último, examina las características organizativas, los recursos y estrategias implementadas por estos actores en su diagramación, y el complejo proceso de aplicación de los postulados. Esta metodología de análisis le permite acceder a los intersticios del armado de las políticas industriales, desentrañar las concepciones prevalecientes, las discordancias, y otorgar visibilidad al proceso de construcción de las políticas públicas orientadas a la industria en un sentido político, en la medida que conjugan complejas instancias de conflicto y negociación entre diferentes espacios de poder.

En este sentido, a través de un marco conceptual sólido y sobre la base de un destacado aporte empírico, el libro en cuestión aporta conocimiento novedoso a una temática escasamente atendida dentro del campo historiográfico argentino. En cierto punto, esta obra puede considerarse como la maduración de una labor de investigación de largo aliento, cuyo antecedente más destacado es el libro *La Industria Peronista* (2009), con el cual posee un tácito parentesco. Sin embargo, lejos de representar una reiteración de postulados, se podría decir que ambas obras se articulan como dos volúmenes complementarios de un estudio centrado en la elaboración y aplicación de las políticas industriales durante los primeros mandatos de Perón y su impacto en diversas ramas de la industria nacional. No es menos acertado señalar que esta investigación se inscribe dentro de una auspiciosa corriente de estudios llevada a cabo por historiadores que, amparándose en fuentes hasta entonces inexploradas y sobre

### Comentario

¿Un empresariado imposible de convencer o un gobierno incapaz de seducirlo? Comentario del libro de Claudio Belini por Daniel Moyano

renovados marcos teóricos, generaron en los últimos años una serie de estudios que representan puntos de referencia ineludibles en la “revisión” de la economía peronista, al indagar las instituciones de crédito y sus políticas de préstamos (Girbal-Blacha, Rougier), el Estado en su rol empresarial (Belini-Rougier), y las corporaciones empresarias en relación con los gobiernos peronistas (Brennan, Jáuregui, Brennan-Rougier), entre los más destacados.

De manera sucinta, en el inicio de la obra se examinan los debates entablados entre diferentes actores (economistas, ingenieros, miembros de las FFAA, dirigentes empresariales, funcionarios públicos), sobre la senda que debía tomar la economía argentina tras el estallido de la Segunda Guerra Mundial, los inconvenientes que significaba sostener las exportaciones tradicionales como principal motor de crecimiento y la inobjetable importancia que había adquirido la industria durante la década de 1930, tanto en su participación en el PBI, como en la generación de empleo y en la sustitución de importaciones de manufacturas de baja complejidad. Según sostiene el autor, la combinación de estos diagnósticos, junto con los postulados del nacionalismo popular, la doctrina social de la Iglesia y los defensores de la planificación estatal, permitió a Perón construir una serie de principios sobre los que respaldó su política económica en el nuevo escenario que planteaba la segunda posguerra –donde el impulso de la industrialización, el estímulo del mercado interno, y el papel del Estado como redistribuidor del ingreso fueron los ejes centrales–, que influenciaron decididamente en las políticas oficiales orientadas a la industria durante sus primeros gobiernos.

Seguidamente, a través de cortes temáticos, realiza un pormenorizado análisis sobre la diagramación de las políticas industriales, poniendo especial énfasis en el preponderante rol del Poder Ejecutivo y en el papel clave otorgado al grupo de tecnócratas miembros de la burocracia estatal como autores de las políticas públicas. Se analiza, además, el desempeño que tuvo el Congreso Nacional en este punto, un aspecto virtualmente desatendido por la historiografía en la medida que se dio por sentado que la mayoría

### Comentario

¿Un empresariado imposible de convencer o un gobierno incapaz de seducirlo? Comentario del libro de Claudio Belini por Daniel Moyano

peronista en los escaños, junto a la influencia del Poder Ejecutivo, derivó en una subordinación de la oposición a las directivas oficialistas. Bajo este nuevo prisma, y realizando un detallado análisis de los Diarios de Sesiones e Informes del Congreso de la Nación, el autor estudia el funcionamiento de ambas cámaras durante el peronismo y el posicionamiento de los diferentes partidos políticos en relación a la "cuestión industrial".

La vinculación entre el gobierno y las organizaciones empresarias es el tópico analizado a continuación. En este punto, se desentraña la complicada trama relacional entre ambos actores que recorrió un camino pendular, desde la virtual exclusión durante el primer mandato, hasta su incorporación en las instancias de decisión, en el marco de la reformulación de las políticas económicas en los inicios del segundo gobierno. Posteriormente, sobre una abundante documentación contable y estadística, Belini ofrece un análisis integral de los instrumentos aplicados en la política industrial (mecanismos financieros, arancelarios, cambiarios), además del desempeño del Estado-empresario y el tratamiento del capital extranjero. Como complemento, se expone el desempeño del sector industrial mediante el examen de los objetivos y los resultados del Primer y Segundo Plan Quinquenal. Por último, el autor cambia la perspectiva de análisis, centrando su atención en el decreto de promoción de las industrias de "interés nacional", que pese a su amplitud y cierto desorden en su ejecución, estimuló la diversificación productiva con la instalación de nuevas industrias como la química, la farmacéutica, la siderometalúrgica y la eléctrica, complementando así el estudio desarrollado en *La Industria Peronista*, donde analizó los objetivos y resultados de las políticas industriales en distintas ramas.

Entre los numerosos elementos destacables de esta obra, tiene una importancia especial el acierto para entender a las políticas públicas, no como simples efectos de las presiones sectoriales sobre el Estado, sino como una "construcción continua" derivada de complejas instancias de negociación –no siempre armónicas– donde se ponen en juego diversos recursos institucionales, estrategias e influencias por

### Comentario

¿Un empresariado imposible de convencer o un gobierno incapaz de seducirlo? Comentario del libro de Claudio Belini por Daniel Moyano

parte de actores económicos, políticos y sociales. Sobre este punto en particular, el autor se detiene en las vinculaciones establecidas entre el gobierno con los demás partidos políticos. Utilizando como escenario el Congreso de la Nación, indaga el papel que le cupo a la oposición en el diseño de las políticas industriales, exponiendo las diferencias ideológicas entre los bloques en lo referente al lugar que debía ocupar la industria en el modelo de desarrollo, y al rol del Estado como promotor del aparato productivo. Según se desprende del análisis, si en un principio hubo una tensión discursiva entre los partidos como consecuencia de los pareceres discordantes, paulatinamente fueron diluyéndose los espacios de crítica al cercenarse las instancias de negociación y disenso. Al bloquearse los canales orgánicos de participación y discusión se dio, como consecuencia, lo que podríamos denominar un consenso forzado, puesto que se mantuvo formalmente el funcionamiento de las instituciones de gobierno, pero en la práctica, el diseño de las políticas públicas recayó exclusivamente en el Poder Ejecutivo y su equipo de tecnócratas. En este sentido, la “comunidad organizada” que preconizaba el peronismo corría por carriles diferentes. En su eje principal urgía el acuerdo entre diferentes sectores de la sociedad, donde el trabajo y el capital fueron los actores principales.

En relación a este último punto, Belini aporta valiosa información sobre los lazos establecidos entre el gobierno y los empresarios a partir de la “cuestión industrial”. Según afirma, los conflictos entre la UIA (unión Industrial Argentina) y Perón durante los inicios de su primer mandato, y la consiguiente intervención de esta corporación empresarial, representaron un escollo insalvable para incorporar a los empresarios como grupo en el diseño de las políticas industriales durante el Primer Plan Quinquenal. Esto no impidió la participación activa de varios industriales, aunque por cierto, lo hicieron de manera individual. Sin embargo, hacia 1952, la incapacidad del Estado por controlar los resortes de la economía y frenar la puja distributiva propició finalmente el acercamiento. Así se buscó la apertura de canales de diálogo y la voluntad de aglutinar a los industriales en una entidad representativa, mediante el reconocimiento de la CGE y, sobre

### Comentario

¿Un empresariado imposible de convencer o un gobierno incapaz de seducirlo? Comentario del libro de Claudio Belini por Daniel Moyano

todo, la CGI, en el marco del cambio de rumbo de la política económica y la proyección del Segundo Plan Quinquenal. Empero, su incidencia fue paulatina en el diseño de políticas industriales, todavía controladas por la burocracia estatal.

¿Cómo explicar la contradicción de necesitar indefectiblemente el apoyo de las entidades empresariales, pero a la vez, no permitirles colaborar activamente en la confección de las políticas industriales? Tras examinar en detalle estas oscilaciones, Belini concluye que el temprano proceso de exclusión y la lenta inclusión de los empresarios en los ámbitos de decisión, junto con la concepción de la burocracia estatal como la más calificada para diagnosticar y planificar el rumbo de la economía, aplicar las innovaciones institucionales y controlar los órganos ejecutores, aletargó irremediablemente la conformación de una coalición de intereses clave para consolidar el nuevo rumbo económico. Se podría decir que la discrecionalidad con la que se manejó el gobierno en lo referente a las políticas industriales, junto con los desaciertos de la burocracia, generó un Estado con un marcado intervencionismo en la economía, pero, como consecuencia no deseada, con escasa influencia sobre un heterogéneo empresariado industrial. La erosión en sus bases de sustentación producto de la crisis económica, la progresiva polarización social y la fragmentación política acabarían por dilucidar la encrucijada en la que había caído el peronismo, al quedar en evidencia la incapacidad para redefinir un ámbito con reglas de juego claras y con canales orgánicos sólidos que propiciaran la incorporación, participación y negociación de diversos actores, particularmente el sector empresarial. En tal sentido, podría decirse que Perón logró tardíamente “convencer al capital” para participar en la planificación económica relacionada con la industria, cuya clara muestra fue el tímido apoyo que el empresariado otorgó al Segundo Plan Quinquenal. Como acertadamente reflexiona el autor, el derrocamiento de Perón encontró a la mentada “comunidad organizada” todavía en proceso de construcción.

**Comentario**

¿Un empresariado imposible de convencer o un gobierno incapaz de seducirlo? Comentario del libro de Claudio Belini por Daniel Moyano

En definitiva, estamos en presencia de una obra sólida y ampliamente sugerente, cuyo mérito principal consiste en haber logrado “reinsertar la política en las políticas públicas” (como señala el propio autor), a través de un concienzudo análisis de los debates, conflictos y tensiones que definieron la cuestión industrial durante los primeros gobiernos peronistas. Así, *Convenciendo al Capital* no sólo representa una obra necesaria para quienes investiguen el sinuoso y controvertido derrotero de la industrialización argentina en la segunda mitad del siglo XX, sino que permite reflexionar, desde una temática propia de la historia económica, sobre la cultura política durante los primeros gobiernos peronistas.