

Parlamento, partidos políticos y política industrial en Argentina. 1946-1955

Autor:
Belini, Claudio

Revista:
Boletín del Instituto de Historia Argentina y Americana
2001, 23, pp. 79-107

Artículo

PARLAMENTO, PARTIDOS POLÍTICOS Y POLÍTICA INDUSTRIAL EN LA ARGENTINA, 1946-1955

CLAUDIO BELINI*

El análisis de la labor parlamentaria en la historia argentina contemporánea no ha sido motivo de interés para la historiografía. En parte esto se explica por la afirmación del predominio del Poder Ejecutivo sobre el Legislativo como característica propia de los países latinoamericanos. Pocas veces se han realizado estudios empíricos sobre el rol desempeñado por los miembros del Congreso en la elaboración de políticas públicas.¹ El tema ha sido menos explorado en relación con el régimen peronista, ya que se descuenta que durante esa década el Parlamento estuvo sometido a la voluntad de Perón.² Sin embargo, su misma existencia plantea la cuestión del rol que asumió. En este artículo nos proponemos analizar el papel del Congreso durante la década peronista en relación con la elaboración de la política industrial: si fue mera instancia de legitimación de la política del Ejecutivo o bien si fue capaz de discutir y proponer alternativas. En segundo lugar, intentaremos reconstruir las posturas asumidas por los diferentes partidos en torno de la cuestión de la industrialización, así como advertir las

* Becario del Conicet en el Instituto de Historia Argentina y Americana "Dr. Emilio Ravignani". Facultad de Filosofía y Letras. Agradezco los comentarios y sugerencias de Hilda Sabato y Juan Carlos Korol, así como los de los dos árbitros anónimos.

¹ Guillermo Molinelli, *Presidentes y Congresos en Argentina. Mitos y realidades*. Buenos Aires, GEL, 1991, p. 103. En el caso argentino no hay consenso entre los analistas sobre el momento en que la crisis comenzó. Para una interpretación que la retrotrae a finales de los años veinte, véase Alberto Ciria, *Partidos y poder en la Argentina moderna (1930-1946)*. Buenos Aires, Hyspamérica, 1985. Entre los estudios históricos, véanse Ana María Mustapic, "Conflictos institucionales durante el primer gobierno radical, 1916-1922", en *Desarrollo Económico*, núm. 93, vol. 24, abril-junio de 1984, pp.85-108, y Marcelo Cavarozzi, "Los partidos y el Parlamento en la Argentina: un pasado de fracasos y un futuro cargado de desafíos", en Hilda Sabato y M. Cavarozzi, *Democracia, orden político y Parlamento fuerte*. Buenos Aires, Ceal, 1984. Un estudio reciente para la década de 1920 es el de Tulio Halperin Donghi, *Vida y muerte de la República verdadera, 1910-1930*. Buenos Aires, Ariel, 2000, pp. 153-164. Desde 1983, el tema ha merecido más atención: véase L. De Riz (compil.), *El Parlamento hoy*. Buenos Aires, Cedes, 1986. Para un interesante análisis comparativo, Luis Passara, "El rol del Parlamento: Argentina y Perú", en *Desarrollo Económico*, vol. 32, núm. 128, enero-mayo de 1993, pp. 603-624.

² Véase Peter Waldmann, *El peronismo*. Buenos Aires, Hyspamérica, 1985. Como señala Molinelli, es notable el hecho de que la decadencia parlamentaria sea fechada generalmente en los momentos de mayor

diferencias y matices que se escondían en cada bloque político. En tercer lugar, el análisis del tratamiento de la cuestión industrial nos permitirá observar un ejemplo de la actuación del Congreso bajo el peronismo, y de las relaciones de éste con la oposición.

El tema no sólo es interesante desde el punto de vista de la política industrial, en la medida en que un estudio de la labor parlamentaria brinda información sobre las ideas circulantes en los partidos políticos con respecto al tema de la industrialización, sino también porque puede aportar indicios sobre el funcionamiento del sistema institucional restaurado en 1946.

I. EL CONGRESO ENTRE 1946 Y 1955

El triunfo electoral peronista de febrero de 1946 le acordó a Perón una mayoría holgada. Las fuerzas radicales renovadoras y laboristas obtuvieron todas las gobernaciones, a excepción de Corrientes; la totalidad de las bancas senatoriales y una mayoría de 109 escaños (de un total de 158) en la Cámara Baja.³ Sin embargo, el nuevo presidente carecía de un partido sólidamente organizado. El radicalismo renovador agrupaba a dirigentes que en su mayoría eran de segunda línea. Por otro lado, el recientemente creado Partido Laborista, que obtuvo 70 de los 109 diputados, era una agrupación construida sobre bases sindicales, con una fuerte pretensión de autonomía. La escasa articulación entre los apoyos políticos y los intentos de mantener autonomía respecto del presidente condujo a éste a imponer la unificación de sus fuerzas en lo que luego se denominó Partido Peronista.⁴

Por otra parte, la elección de 1946 significó una renovación de la dirigencia política. La mayoría de los diputados peronistas no tenía experiencia parlamentaria. Sólo dos de los ciento nueve diputados oficialistas habían sido legisladores anteriormente.⁵ Muchos de ellos eran dirigentes sindicales, lo que le confería a la asamblea una

renovación de sus miembros (en 1928 y en 1946), cuando en realidad parece haberse dado una mayor democratización del sistema. Por otra parte, advierte que tanto más importante que la "brillantez" de los parlamentarios es su representatividad con respecto a la opinión de los electores. Molinelli, *Presidentes y Congresos...*, p. 57.

³ Para análisis generales sobre la actuación del Congreso bajo el peronismo, véase Alberto Ciria, *Política y cultura popular: la Argentina peronista, 1946-1955*, Buenos Aires, Ediciones De la Flor, 1983, cap. 2; Félix Luna, *Perón y su tiempo*, Buenos Aires, vol. 1, Sudamericana, 1984, cap. 6.

⁴ Para el episodio de disolución del Partido Laborista, véase Juan Carlos Torre, *La vieja guardia sindical y Perón*, Buenos Aires, Sudamericana, 1996; y las memorias de su presidente, el sindicalista telefónico Luis Gay, *El Partido Laborista en la Argentina*, Buenos Aires, Biblos, 1999. Un análisis de los primeros tiempos del partido peronista, donde se pone énfasis en su agitada vida interna, en M.M. Mackinnon, "Sobre los orígenes del partido peronista. Notas introductorias", en Waldo Ansaldi; Alfredo Pucciarelli y José Villarruel, *Representaciones Inconclusas*, Buenos Aires, Biblos, 1995, pp. 223-253.

⁵ F. Luna, F., *Perón y su...*, p. 308.

imagen novedosa.⁶ Fue esta situación la que permitió que figuras como el abogado John William Cooke ocuparan, pese a su juventud, altos cargos en el Parlamento.⁷ El bloque peronista también tenía miembros salidos del mundo político que desempeñarían un rol fundamental en la dirección de aquél, como los ex radicales Raúl Bustos Fierro, Oscar Albrieu y Joaquín Díaz de Vivar. En el Senado, el bloque único peronista estaba encabezado por el historiador Diego Luis Molinari.⁸

En contraposición, la bancada opositora estaba formada por políticos profesionales, muchos de ellos de larga actuación en sus partidos. El sector radical quedó compuesto por 44 legisladores, entre quienes figuraban los ex diputados Emilio Ravignani, Agustín Rodríguez Araya, Ernesto Sanmartino y Silvano Santander; el ingeniero tucumano Solano Peña Guzmán; el ex forjista Luis Dellepiane, y los intransigentes Arturo Frondizi y Ricardo Balbín, entre otros.⁹ Finalmente, estaban los bloques minoritarios del Partido Conservador con el ex gobernador de San Luis, Reynaldo Pastor, y Justo Díaz Colodrero; el demócrata progresista Mario Mosset Iturraspe; el diputado antipersonalista Julio Vanasco y el bloquista Eloy P. Camus.¹⁰

En las siguientes elecciones, la renovación de las elites se acentuó. En el partido oficial, mediante el desplazamiento de las figuras más importantes e independientes, como los senadores Antille y Molinari o el diputado Cooke, y la integración de un grupo de veintitrés diputadas y seis senadoras, la mayor parte de ellas sin experiencia política previa.¹¹

2. LAS RELACIONES ENTRE EL PERONISMO Y LA OPOSICIÓN

La fuerte polarización social y política que había caracterizado el ascenso del peronismo condicionó las relaciones entre el nuevo régimen y los partidos de oposición.

⁶ Darío Cantón, *El Parlamento argentino en épocas de cambio: 1890, 1916 y 1946*. Buenos Aires, Editorial del Instituto, 1966, p. 63. El promedio de edad de los diputados laboristas eran también inferior al resto.

⁷ Cooke (1920-1968) era hijo del ex diputado radical, jurista y profesor universitario Juan Isaac Cooke, quien se desempeñó como canciller entre 1945 y 1946 y como embajador en Brasil entre 1947 y 1955. John, por ser uno de los pocos abogados del bloque, fue elegido presidente de la Comisión de Asuntos Constitucionales, "un cargo que su padre jamás pudo obtener en su larga actuación parlamentaria". Véase Luna, F. *Perón y su...*, p. 295. En 1946, John W. Cooke tenía veintiséis años. En 1951 no fue incluido en las listas electorales.

⁸ Sobresalían también los ex yrigoyenistas Armando Antille, Miguel Tanco y Alberto Durand. A ellos se sumaban el ex conservador Ernesto Bavio y el ex sabatinista Felipe Gómez del Junco, el jurista católico Pablo Ramella y los laboristas Osvaldo Amelotti, Demetrio Figueiras y Luis Cruz.

⁹ La elección de Balbín como presidente del bloque radical se vinculaba al ascenso de la intransigencia, ya que no tenía experiencia parlamentaria aunque sí una larga trayectoria política.

¹⁰ Camus fue electo diputado por el bloquismo pero pasó luego a las filas peronistas. A partir de 1946 presidió la Comisión de Industria y Comercio de la Cámara de Diputados.

¹¹ Susana Bianchi y Norma Sanchís, *El partido peronista femenino*. Buenos Aires, Ceal, 1988, vol. 2, p. 162.

Por otra parte, la superposición de la lucha ideológica internacional entre los totalitarismos y las democracias, fomentada por la Guerra Mundial, terminó por fracturar el campo político en dos bandos irreconciliables. La incorporación de dirigentes radicales, conservadores, socialistas o sindicalistas al naciente peronismo acentuó, antes que atenuar, las desconfianzas entre los contendientes. Finalmente, el triunfo del candidato laborista, apoyado por una agrupación recién constituida sobre la base de sindicatos, radicales disidentes y grupos conservadores del interior, no dejó de tener un fuerte impacto sobre las fuerzas políticas, en especial sobre el radicalismo. La derrota electoral fue un duro golpe para las autoridades unionistas, cuyo poder comenzó a desmoronarse ante las críticas de la corriente intransigente por el abandono de la tradición antifrentista del partido.¹² Desde entonces, la bancada radical se convirtió en la conducción del partido.¹³

En ese contexto se produce la restauración del sistema democrático. Ya en las sesiones preparatorias se manifestó la fractura que dividía al país. Frondizi cuestionó la legitimidad del presidente electo, al señalar que Perón había ocupado el cargo de vicepresidente durante la dictadura instalada en 1943. Pocos días después la bancada opositora no concurrió a la ceremonia de asunción presidencial.¹⁴ En forma paralela, el régimen avanzó hacia la limitación de las libertades públicas mediante la adquisición de prácticamente la totalidad de las emisoras radiales y varios periódicos. Poco después se inició una campaña que terminó en la clausura de los diarios independientes más importantes del interior. Finalmente, en 1951 se llevó adelante la expropiación de *La Prensa*. Con el control de los medios gráficos y de las radios, Perón silenció las voces opositoras. Pero, en tanto Perón estaba interesado en mantener las formas de la legalidad constitucional y la legitimidad que emanaba de esas instituciones, su régimen no eliminó los partidos, aunque limitó en grado considerable su actuación pública. Así, el Congreso se convirtió en uno de los pocos ámbitos permitidos para la expresión opositora. Incluso, en los primeros tiempos, se dio una importante colaboración entre los bloques en la elaboración de las leyes. Las autoridades de la Cámara de Diputados no dejaron de alentar esa colaboración, desempeñándose con ecuanimidad e independencia.¹⁵

¹² La Unión Cívica Radical era conducida entonces por las fuerzas unionistas. El 6 de agosto la Convención Nacional decidió desplazar al Comité Nacional y crear una Junta Nacional Ejecutiva donde los intransigentes ocuparían tres de los siete cargos. Recién en 1948 los intransigentes comenzaron a controlar el partido. En 1945, la intransigencia cordobesa había expresado ya su oposición a la formación de alianzas pluripartidarias. Para Teach la elección de la estrategia frentista por parte de la dirigencia unionista en 1946 estaba vinculada también al intento de impedir el control del partido por el sabattinismo. César Teach, *Sabattinismo y peronismo*, Buenos Aires, Sudamericana, 1991, p. 31. Para la crisis radical de 1946, véase Susana Bianchi, "Las contradicciones del radicalismo: enfrentamientos con el peronismo", en Luis A. Romero (compil.), *El radicalismo*, Buenos Aires, Carlos Pérez Editor, 1968, p. 226ss.

¹³ Gabriel Del Mazo, *El radicalismo*, *El MIR*, Buenos Aires, Gure, 1957, p. 93.

¹⁴ F. Luna, *Perón y su...*, pp. 308-309.

¹⁵ Ricardo Guardo, médico odontólogo y uno de los pocos universitarios que apoyaron a Perón, fue designado presidente de la Cámara Baja. Su cuñado, el industrial Rolando Lagomarsino, había manejado una

Sin embargo, a fines de los años cuarenta, el sistema político inició una serie de cambios que modificarían su naturaleza. Así, la nueva Constitución introdujo severos controles en el Parlamento, limitando sus atribuciones.¹⁶ Junto a la restricción de las libertades públicas, la tendencia a la centralización de autoridad modificó las reglas de juego entre los contendientes. Por debajo de este proceso estaba la idea de Perón de que los partidos políticos eran instituciones en decadencia frente a las formas corporativas.¹⁷ Aunque estas tendencias centralizadoras han sido interpretadas como la profundización de un proceso más antiguo antes que una innovación del régimen de Perón,¹⁸ a comienzos de los años cincuenta el sistema de partidos dejó de ser competitivo y el control del régimen sobre la sociedad civil se hizo más fuerte. El cambio se reflejó en una actitud menos independiente de las autoridades legislativas, la acentuación de prácticas limitativas de los derechos de las minorías e incluso la expulsión de varios diputados opositores.

La introducción del sufragio uninominal a partir de 1951 y la creación de complejas circunscripciones redujo drásticamente el número de diputados opositores. De ese modo, con el 32% de los sufragios, el radicalismo obtuvo sólo 14 diputados nacionales en 1952. Para 1955, la representación opositora se reducía a los 12 diputados radicales. Sin embargo, estas tendencias no fueron lineales en tanto Perón no parecía dispuesto a ensayar nuevas fuentes de legitimidad fuera de las que provenían del sistema de representación de partidos. De esta manera, el régimen y algunos sectores de la oposición intentarían encontrar fórmulas de conciliación, cuyos fracasos se debieron tanto a la dinámica de la lucha política interpartidaria e intrapartidaria como a la acentuación de la naturaleza autoritaria del régimen.

comisión de fondos para la campaña presidencial y fue nombrado después secretario de Industria y Comercio. Junto al senador Molinari, Guardo se entrevistaba diariamente con el presidente, quien seguía de cerca la labor parlamentaria. Guardo también intentó "disciplinar" al bloque peronista ante la incapacidad de su presidente, Rodolfo Decker. Por ello, años después Cooke señalaría que su figura traía la opinión de Perón a la Cámara. En 1948 fue reemplazado por Héctor Cámpora. Véase el testimonio de Guardo en *Proyecto de historia oral del Instituto Torcuato Di Tella*, Buenos Aires, 1972.

¹⁶ Estableció que en las sesiones extraordinarias sólo se podían tratar los proyectos del Ejecutivo; concedió a éste la exclusividad de la iniciativa en cuanto a las leyes de presupuesto y ministeriales; le confirió autoridad para realizar "gastos indispensables" dentro de la propuesta presupuestaria presentada; previó la posibilidad de sancionar presupuestos trianuales; estableció el veto parcial de leyes y otorgó a los ministros el derecho de responder por escrito a la interpelación parlamentaria. G. Molinelli, *Presidentes y*, pp. 109-139.

¹⁷ Ricardo del Barco, *El régimen peronista 1946-1955*, Buenos Aires, Belgrano, 1983, p. 68. También M. Plotkin, "La 'ideología' de Perón. Continuidades y rupturas", en Samuel Amaral; Mariano Plotkin (compil.), *Perón. Del exilio al poder*, Buenos Aires, Cántaro, 1993, p. 51.

¹⁸ Por ejemplo, la plataforma radical de 1937 planteaba la necesidad de otorgarle al Ministerio de Hacienda la exclusividad de proyectar el presupuesto, limitando la iniciativa parlamentaria en materia de gastos. O. Álvarez Guerrero, *Las razones de la libertad*, Buenos Aires, 1991, p.130; Molinelli, *Presidentes y*, p. 127.

3. EL REINICIO DE LOS DEBATES: LA POLÍTICA INDUSTRIAL COMO PROBLEMA

La reapertura del Congreso significó la reaparición sobre el centro del sistema político de los debates que se habían instalado hacia fines de los años treinta. Entre ellos, la cuestión de la industrialización, aunque parecía un tanto opacada por los acontecimientos externos, tenía una importancia central dada la modificación de las estructuras económicas locales y mundiales. Sin embargo, el tema no pareció ocupar un lugar de privilegio. En contraste con la polémica sobre el intervencionismo estatal, el problema industrial fue debatido con menor asiduidad y densidad. Esta marginalidad que ilustraremos pone de manifiesto que la dirigencia política no percibía con claridad los problemas de la industrialización.

El debate en torno del intervencionismo estatal fue un reflejo del que tenía lugar en todo Occidente. En la Argentina, la cuestión generó una amplia discusión pública entre actores políticos y sociales, entre quienes existían entusiastas defensores del liberalismo económico e incluso del modelo agroexportador.¹⁹ En el Congreso las posturas fueron disímiles. Por un lado, el oficialismo justificaba sus políticas en tanto se intentaba crear un Estado por encima de las clases para evitar la explotación de unas sobre otras. Paralelamente, se trataba de conferirle al Estado los instrumentos que le permitiesen limitar los efectos depresivos que la normalización del comercio internacional acarrearía en la posguerra.²⁰

Desde otra perspectiva, Cooke otorgaba al Estado, a partir del control sobre el sector bancario y el sistema de transportes, la tarea de destruir los lazos “coloniales” que ligaban la economía argentina a Inglaterra y los Estados Unidos. En clave antiimperialista, el intervencionismo era visto como el resultado de la ausencia de una clase dirigente capaz de realizar las tareas que la burguesía europea había llevado adelante en el siglo XIX.²¹ Finalmente, una última interpretación señalaba, invirtiendo los argumentos liberales, que la planificación económica no sólo era compatible con la democracia sino que era su única salvaguarda ante el avance del capitalismo monopolista.²²

En la oposición no hubo una postura homogénea. A partir de la revalorización del liberalismo económico y político de la posguerra, los radicales unionistas y los grupos conservadores denunciaron que el intervencionismo conducía al totalitarismo. La planificación, a la que Pastor repudió como “una mala palabra”, era antagónica a la demo-

¹⁹ Véanse los editoriales de *El Cronista Comercial*, *La Nación* y *La Prensa* de octubre y noviembre de 1946.

²⁰ *D.S.H.C.D.N. (Diario de Sesiones de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación)*, año 1946, tomo VII, pp. 840-841.

²¹ *D.S.H.C.D.N.*, año 1946, tomo VIII, p. 43.

²² Cooke afirmaba que “únicamente la planificación puede asegurar la permanencia del Estado democrático y puede mantener los atributos de la personalidad humana, fundamentando la pervivencia de los ideales cristianos, de considerar al hombre como el valor final en la tierra y al Estado como instrumento de su felicidad”. Véase *D.S.H.C.D.N.*, año 1946, tomo XI, p. 237.

eracia.²³ En contraposición, los radicales intransigentes y los sabattinistas reclamarían un papel estatal más amplio sobre la economía, pero mediante la adopción de mecanismos de control democráticos y pluralistas.²⁴ Lo que unía ambas perspectivas era la reacción frente a la cesión de facultades del Congreso en el Ejecutivo y el ahogamiento de las libertades públicas. En suma, la adhesión a los valores de la democracia liberal.

Aunque, hacia 1950, los unionistas remozarían sus ideas en torno del papel del Estado, acercándose así a la postura de los grupos intransigentes,²⁵ la polémica sobre el rol del Estado en la economía no se modificó sustancialmente hasta 1955. Así, al discutirse a fines de 1952 el Segundo Plan Quinquenal, el unionista Manuel Belnicoff señaló:

La democracia no puede aceptar el criterio conceptual de la planificación más allá de lo que pueda significar como organización, por el sencillo argumento de que aquella tiene como fin propio la libertad, y ésta alardea de la derrota de la libertad para reemplazarla por la omnipotente y dictatorial Voluntad del Estado.²⁶

En ese contexto tendrían lugar los debates sobre la política industrial.

3. 1. *El Primer Plan Quinquenal entre la colaboración y la polémica*

En los años iniciales, la colaboración presidió el accionar del Congreso. En cuanto a la cuestión industrial, éste trató en primer término los decretos que desde 1943 habían marcado los rudimentos de una política industrial por vez primera en el país: el régimen de las industrias “de interés nacional”, la creación del Banco de Crédito Industrial y la organización de una Secretaría de Industria. En el oficialismo predominaba el criterio de que debían aprobarse sin discusión las reformas establecidas por los militares para reforzar la estabilidad jurídica. Con ese argumento, los senadores aprobaron los decretos que creaban la Secretaría de Industria y Comercio con jerarquía ministerial.²⁷ El tema no era menor, ya que se trataba de dotar al Estado de los órganos imprescindibles para la formulación y administración de la política industrial. En la Cámara de Diputados, la discusión giró en torno del cuestionamiento radical a la crea-

²³ *D.S.H.C.D.N.*, año 1946, tomo VIII, p. 42. Por su parte, el radical Sidney Rubino afirmaba que “la economía dirigida lleva fatalmente a la supresión de las garantías individuales, a la dictadura. No pueden coexistir la libertad individual con la economía dirigida”; en *D.S.H.C.D.N.*, año 1946, tomo X, p. 442.

²⁴ *D.S.H.C.D.N.*, año 1946, tomo VIII, p. 59.

²⁵ Ese año se constituyó el grupo Unidad Radical, que significó el desplazamiento de los unionistas más conservadores y la renovación de su programa, que incluía críticas al capitalismo monopolista y la adhesión al principio de que la tierra debía ser para quien la trabajara. Véase C. Teuch, *Sabattinismo y...*, pp. 147-148.

²⁶ *D.S.H.C.D.N.*, año 1952, tomo III, p. 2133.

²⁷ *D.S.H.C.S.N.* (Diario de Sesiones de la Honorable Cámara de Senadores de la Nación), año 1946, tomo II, pp.186-188.

ción de una secretaría que dependiera directamente del presidente, lo que constituía una violación de la Ley de Ministerios. Para Ravignani se trataba de un grave error, que se manifestaba en el contradictorio estatus otorgado a su titular, ya que, si bien era considerado como ministro, sus decretos debían ser refrendados por otro ministro. Esta situación diluía además la responsabilidad de su titular frente al Congreso.²⁸ Sin embargo, la propuesta opositora era un paso atrás en la institucionalización de la política industrial: convertir a Industria y Comercio en subsecretaría dependiente del Ministerio de Agricultura. Finalmente, se impuso el criterio oficial de aprobación sin reformas de los decretos militares.

Lejos de detenerse en consideraciones legales, en el Senado se habían alzado voces en favor de la creación de un Ministerio de Industria e incluso la concentración bajo su jurisdicción de comisiones y órganos consultivos que excedían los límites de la política industrial, como la Comisión Interministerial Permanente de Política Económica.²⁹

En octubre de 1946 la presentación del Plan de Gobierno reinició las discusiones. En él se ampliaban las medidas dispuestas en los años anteriores, explicitándose los objetivos de la política industrial. En primer lugar, se buscaba “consolidar” las industrias surgidas durante la guerra que procesaran materias primas nacionales para el mercado interno o la exportación. En segundo lugar, se fomentarían aquellas industrias que aun cuando utilizaran en algún grado materias primas importadas fueran esenciales para la defensa nacional. Entre éstas se ubicaban la metalúrgica y la del caucho.³⁰ El resto de las actividades deberían sobrevivir exclusivamente sobre la base de su competitividad. Los instrumentos propuestos por el gobierno incluían una reforma aduanera integral; permisos previos y cuotas de importación; tipos de cambio preferenciales para la importación de materias primas y maquinarias no producidas localmente y para la exportación de manufacturas; desgravaciones impositivas y ampliación de la política de crédito industrial.

En primer término tuvo lugar el debate sobre la reforma aduanera, que disponía conferir al Ejecutivo “medios de acción eficaces” para proteger la industria de las maniobras de *dumping* y asegurar el abastecimiento interno. Se preveía el reemplazo del régimen de aforos por derechos específicos, y de la tarifa de avalúos por la nomenclatura recomendada por el Comité de Expertos de la ex Liga de las Naciones.³¹ El artículo más polémico era el que otorgaba al Ejecutivo la autoridad para aumentar o disminuir hasta en un 50% los derechos vigentes para la importación de productos; para imponer hasta el 25% de derechos en las mercaderías de libre introducción y, en casos de urgencia, la facultad de aumentar hasta en un 100% los derechos.

²⁸ *D.S.H.C.D.N.*, año 1946, tomo VII, p. 722.

²⁹ Véase el discurso de Antille en *D.S.H.C.S.N.*, año 1946, tomo IV, pp. 730-735. La presidencia de la Comisión correspondía al director de Comercio Exterior del Ministerio de Relaciones Exteriores.

³⁰ Presidencia de la Nación, *Plan de Gobierno 1947-1951*, Buenos Aires, vol. 1, pp. 357-359.

³¹ *D.S.H.C.S.N.*, año 1946, tomo III, p. 208ss.

La consideración parlamentaria de la ley puso al descubierto la estrategia oficial, que consistía en ceder atribuciones al Ejecutivo para darle mayor flexibilidad en la ejecución de la política industrial. Aunque la modificación de los derechos aduaneros estaba siendo quitada de la mano de los cuerpos legislativos en todo el mundo, el proyecto no puede ser desvinculado de otras iniciativas en igual sentido, que reforzaban la supremacía del Ejecutivo. Por otra parte, es interesante observar que la ley dependía, en cuanto a sus efectos, de la forma que asumiese su reglamentación. Esto último implicaba que el Congreso limitaba su papel en la elaboración de la política industrial, al brindarle al Ejecutivo atribuciones que podían ser más o menos utilizadas con arbitrariedad. Así lo interpretó el senador Antille, quien reclamó una "sana reglamentación" oficial para evitar el desencadenamiento de una "guerra económica" con otras naciones.³²

En Diputados, el radical Sidney Rubino impugnó el proyecto por esa razón: introducía una inestabilidad incompatible con el desarrollo de la industria. En este caso la oposición creía que no se buscaba tanto una política proteccionista como la defensa de intereses económicos específicos: la de los grandes grupos industriales monopolistas "protegidos por el Estado o por el arbitrio del Poder Ejecutivo".³³

Si para la oposición la ley otorgaba demasiado poder al presidente y amenazaba con volcar al país por el camino de la autarquía, el oficialismo la comparaba con las políticas proteccionistas adoptadas por los países de industrialización tardía. Se traza un paralelo entre la situación industrial local en 1946 y la de los Estados Unidos en 1880; entre la ley de Aduanas de 1946 y la ley Mac Kinley norteamericana. Sin embargo, contra las acusaciones de autarquía, el peronista Eduardo Rumbo señalaba los límites de la política industrial:

La industria norteamericana no puede tener ningún temor en cuanto a nuestra política, porque nosotros necesitamos esos bienes de capital para poder posibilitar el desarrollo y la industrialización del país, *en el aspecto relacionado con los bienes de consumo*.³⁴

Finalmente, la ley recibió la aprobación sin modificaciones sustanciales.³⁵

Menos conocido es el caso del proyecto de ley de fomento industrial. En él se propiciaba una amplia intervención estatal para fomentar el desarrollo de industrias incipientes durante un período no menor de cinco años. El artículo dos establecía que la producción de minas de carbón, hierro, cobre y otros principales minerales metalíferos sería explotada por medio de empresas estatales o mixtas, mientras su costo de

³² *D.S.H.C.S.N.*, año 1946, tomo III, p. 466.

³³ *D.S.H.C.D.N.*, año 1946, tomo X, p. 441. Una opinión cercana a los temores del senador Antille era la del diputado radical Peña Guzmán. Ver p. 445.

³⁴ *D.S.H.C.D.N.*, año 1946, tomo X, p. 919. Rumbo era ingeniero y se había desempeñado en Ferrocarriles del Estado desde el golpe militar de 1943. En 1946 fue electo diputado por el laborismo bonaerense.

³⁵ *D.S.H.C.D.N.*, año 1946, tomo X, p. 921.

producción no fuera superior en un 25% al extranjero puesto en plaza, y hasta que la producción nacional alcanzara el 50% del consumo interno, en tanto se buscaba evitar la formación de monopolios. Además, el Ejecutivo debía “organizar” la producción de fibras y materias primas de procedencia agropecuaria hasta cubrir las necesidades nacionales, así como “organizar y controlar” la primera fase de utilización de materias primas y minerales para asegurar niveles de cantidad y calidad.³⁶

En lo que respecta al régimen de las empresas privadas, mantenía su dirección pero las sometía a la ley “en cuanto a la utilización de las materias primas y de los productos que elaboren”.³⁷ Por otra parte, el Estado fijaba los precios de los bienes, los que, en caso de ser superiores a los importados, debían cubrir los costos de producción y venta así como un beneficio no superior al 8%, y se estableció una garantía para las ganancias.

La creciente intervención estatal no se detenía allí. A través de un organismo específico, el Estado debía ejercer un control sobre los costos de producción, las existencias, los destinos, los valores de capitales y la administración de las empresas. En suma, se trataba de una virtual limitación del derecho de propiedad. Paralelamente se establecían beneficios para las empresas, que contarían con una protección segura e inmediata, ya que se facultaba al Ejecutivo a librar de derechos aduaneros a insumos y maquinarias, como a prohibir la importación de bienes competitivos.³⁸ Finalmente, la financiación se lograría a través de un crédito de cinco millones de pesos del Tesoro, pero se preveía que las exenciones de derechos por la importación de bienes de capital se contabilizarían como deuda exigible por el Estado “cuando la industria fuese próspera” o si se desvirtuaba el destino original.³⁹

En conjunto, la ley ampliaba abruptamente el área de acción estatal, estableciendo nuevas funciones cuya concreción requeriría una gran capacidad burocrática. Además, delegaba atribuciones propias del Congreso en el Ejecutivo, que podía introducir modificaciones en el nivel de derechos aduaneros e incluso prohibiciones de

³⁶ La ambigüedad del término “organizar” revela el pragmatismo peronista en confiar indistintamente al capital o al Estado el logro de sus objetivos. Las materias primas incluidas eran : trigo, avena, centeno, cebada, arroz, maíz, algodón, girasol, lino, maní, nabo, tártago, cueros, pieles, lanas, fibras de algodón, de lino, de cáñamo, de ramio, de fornio y de yute, maderas, combustibles sólidos y líquidos, minerales metalíferos de hierro, cobre, plomo, estaño y zinc. Los productos semielaborados eran harinas y aceites, cueros y pieles curtidas, hilados, cordelería, tejidos, papeles, extractos curtientes, maderas semielaboradas, lingotes de hierro, cobre, estaño, zinc y sus aleaciones, materiales laminados o fundidos con éstos, y productos derivados del tratamiento de los combustibles, cales y cementos, *D.S.H.C.S.N.*, año 1946, tomo III, p. 206.

³⁷ *D.S.H.C.S.N.*, año 1946, tomo III, p. 207.

³⁸ *D.S.H.C.S.N.*, año 1946, tomo III, p. 208. Se preveía la instauración de un sistema de premios y primas por rendimientos, producción y calidad para las firmas, así como incentivos para la mano de obra.

³⁹ *D.S.H.C.S.N.*, año 1946, tomo III, p. 208. Los gastos del organismo estatal serían calculados proporcionalmente sobre los artículos y reintegrados al fisco “una vez realizada las ventas”. También se establecían multas de un diez a un cuarenta por ciento del valor de las rentas de un año comercial para aquellas empresas que no cumplieran con la ley.

importaciones, así como una virtual fiscalización de las actividades económicas. Por otra parte, aunque los empresarios eran beneficiados en tanto se aseguraban ganancias y se establecía la preferencia por productos nacionales en las compras públicas, veían vulnerados sus derechos sobre la propiedad.

Es curioso que este proyecto nunca tomara estado parlamentario, aunque en algunas ocasiones los legisladores hicieron referencia a él. El senador Durand resaltó sus objetivos sociales al señalar que el fomento industrial buscaba "arreglar en familia, en nuestra casa, las graves cuestiones obreras que se suscitan todos los días".⁴⁰ Se trataba de evitar los conflictos sociales que la libre importación de manufacturas podría acarrear, explicitándose el papel central que el peronismo le otorgaba a la industria como creadora de trabajo.

La postura de la oposición se hizo oír claramente dentro y fuera del Parlamento. En virtual coincidencia, radicales unionistas y conservadores censuraron la legislación propuesta como contraria a la esencia del sistema liberal. Santander observó que el plan de industrialización oficial buscaba beneficiar a "la nueva y poderosa plutocracia" propietaria de las industrias "improvisadas surgidas durante la guerra".⁴¹ A la vez, el radical Zara, quien se decía partidario de una intervención moderada del Estado, comparó el proyecto con el sistema económico instaurado por los totalitarismos nazi y comunista.⁴² El conservador Pastor coincidía con ellos en afirmar que el centralismo que provocaría la nueva legislación iría en desmedro de las provincias del interior, y sólo beneficiaría a las grandes y poderosas industrias del Litoral.⁴³ Una declaración del Comité Ejecutivo del Partido Demócrata aclaraba aún más los motivos de su oposición a los "planes industrialistas" del peronismo:

No nos oponemos a que se fomente la industria. Por el contrario. Pero sí a la industrialización que el Gobierno encara con sus *proyectos de autarquía*. Se le otorgan facultades al P.E. que le permiten aumentar los impuestos aduaneros hasta un 100%, elevar los tipos de cambio, reducir las importaciones mediante el sistema de cuotas, y hasta prohibirlas sin previo aviso, si lo considera conveniente [...] En esa forma se eleva el costo de la vida, pues se nos obligará a comprar y de mala calidad, lo que podríamos adquirir barato y bueno en el exterior. Se perjudicará a la clase trabajadora, a la clase media del país. *Y todo por un fin político* y por simple resolución del gobierno o del di-

⁴⁰ *D.S.H.C.S.N.*, año 1946, tomo III, p. 315. El senador señalaba también que la descentralización industrial eliminaría las tensiones sociales, en tanto permitiría a las masas obreras tener acceso a otras labores no industriales, y evitaría, en caso de guerra, las consecuencias que un bombardeo sobre los centros industriales provocaría en la estructura económica. El temor a los desórdenes sociales era una preocupación compartida por empresarios y militares. Cristina Luchini, *Apoyo empresarial en los orígenes del peronismo*. Buenos Aires. Ceal, 1990.

⁴¹ *D.S.H.C.D.N.*, año 1946, tomo VII, p. 848.

⁴² *D.S.H.C.D.N.*, año 1946, tomo VII, p. 860

⁴³ *D.S.H.C.D.N.*, año 1946, tomo VII, pp. 39-40.

rector de marras, a quien recientemente se le ha encargado la tarea de vigilar la ejecución del plan.⁴⁴

Para los conservadores el proteccionismo no sólo perjudicaría el interés del consumidor, sino que tendría efectos desastrosos en cuanto a la competitividad de la industria que, sin incentivos de progreso y emulación, se contagiaría “de los males de la burocracia”. Por detrás de estas consideraciones, se escondía el temor a la pérdida de los mercados para las exportaciones tradicionales.⁴⁵

En resumen, la coincidencia de la oposición se construía a partir de las limitaciones que el proyecto establecía sobre la iniciativa privada y los poderes que se cedía al Ejecutivo. Para ellos el fin era instaurar un régimen totalitario con claras intenciones militaristas. Así, Santander sostuvo que la finalidad de la política industrial era esencialmente militarista, “lo que no sólo constituye un peligro, sino que tendrá por resultado la creación de industrias anémicas que serán una rémora para la economía nacional”,⁴⁶ mientras que para el radical intransigente Balbín el plan era el medio que Perón creaba para convertirse en dictador.⁴⁷ Asomaban también preocupaciones más específicas sobre el costo que el proteccionismo acarrearía para las masas trabajadoras y los consumidores, lo que constituía, en el caso conservador y en el radical unionista, una defensa indirecta del modelo agroexportador.

El proyecto no logró ser considerado por el Congreso. El gobierno no insistió en su tratamiento, aun cuando tenía una mayoría notable en el Parlamento.⁴⁸ Con todo, su sola presentación revela que el oficialismo era la fuerza política donde se proponían los mecanismos más audaces en materia de política industrial.

La cuestión industrial volvió a concitar el interés parlamentario cuando se inició el debate sobre el Plan Siderúrgico. La ley era el resultado de la maduración de las ideas industrialistas en el seno del Ejército y de la colaboración con empresarios lo-

⁴⁴ “Juicios que merecen las medidas de carácter económico social contenidas en el Plan Quinquenal de Gobierno”, en *Tribuna Democrata*, 18 de diciembre de 1946. El “director de marras” era el industrial Miguel Miranda.

⁴⁵ Poco después el secretario de Comercio británico conjeturó posibles repercusiones en el comercio de las carnes ante las prohibiciones de importación de textiles británicos. “Fracendencia internacional de ciertas medidas económicas”, *La Prensa*, 11 de julio de 1947.

⁴⁶ “Posición del radicalismo frente al Plan Quinquenal”, en *La Prensa*, 12 de enero de 1947.

⁴⁷ “Legisladores radicales hicieron una crítica del Plan Quinquenal”, en *La Prensa*, 15 de noviembre de 1946. Otros grupos opositores también denunciaron la naturaleza “totalitaria” de los planes oficiales. Véanse “Es de esencia totalitaria el Plan Quinquenal, dice una declaración del P. Demócrata”, en *Hoy*, 18 de diciembre de 1946, y “Los socialistas en un acto público analizaron ayer el Plan Quinquenal”, en *La Prensa*, 19 de diciembre de 1946.

⁴⁸ Por su parte, la Junta Ejecutiva de la intervenida Unión Industrial manifestó su deseo de que el proyecto, al igual que el que establecía la participación obrera en las ganancias, fuera objeto de “deliberaciones amistosas” entre las partes después de la normalización de la entidad. Véase “Apoya el Plan Quinquenal la Unión Industrial Argentina”, en *El Líder*, 2 de enero de 1947.

cales.⁴⁹ El oficialismo respaldó el proyecto del coronel Savio. En el mensaje respectivo, se señalaba la necesidad de brindar “un respaldo positivo a toda la estructura de desarrollo industrial que anhelamos, dentro de nuestra evolución económica”, advirtiéndose que si no se consideraba la producción de materias primas básicas el desarrollo del país se vería comprometido. El plan tenía como objetivo “suministrar a la industria nacional de transformación y terminado, acero de alta calidad, a precios que se aproximen todo lo posible a los que rijan en los centros de producción extranjeros”.⁵⁰ Era labor del Estado la creación de una industria del acero y sólo marginalmente una industria de transformación, que, a excepción de las áreas de defensa y servicios públicos, quedaba librada al capital privado.

Para alcanzar una producción de trescientas mil toneladas se proponía la constitución de una sociedad mixta entre el Estado y *las compañías de capital nacional*. En esta empresa, el aporte inicial lo haría el Estado, con noventa millones de pesos moneda nacional en acciones de categoría “a”, sobre un capital social básico de cien millones. El resto, las acciones de tipo “b”, sería ofrecido en suscripción pública “dando prioridad al capital privado integrante de la Sociedad Mixta Siderurgia Argentina”.⁵¹

El proyecto se mostraba favorable a los intereses del capital. Así, por medio del artículo ocho, se establecía la posibilidad de que los privados comprasen acciones de tipo “a” hasta un 49% del capital, e incluso el Estado podía desprenderse de sus acciones hasta el 10% del capital, lo que suponía la posibilidad del control de los privados sobre el 90% de la empresa. Otro artículo concedía al capital la esfera de la industria de transformación. Finalmente, se establecía que los precios de los productos serían fijados por el Estado, no pudiendo superar en un 5% el de productos similares en mercados extranjeros, lo que aseguraba a la industria de la transformación contra precios excesivos del acero nacional.

⁴⁹ El proyecto de crear una segunda acería fue lanzado por Fabricaciones Militares a través de un llamado a licitación pública en diciembre de 1944. Se presentó una sola oferta sobre la base de un acuerdo entre las principales firmas metalúrgicas. Ésta fue aceptada, a la par que se iniciaron tratativas para la incorporación de otras empresas. A principios de 1946, se firmaron actas entre los industriales participantes y Fabricaciones Militares, elevando ésta a consideración del presidente Farrell el proyecto de ley. Aunque recibió el dictamen desfavorable del Ministerio de Agricultura, el plan fue aprobado por decreto 8.078 del 21 de marzo de 1946, ad referendum del Congreso. Participaban de la empresa La Cantábrica S.A.; TAMEF; Siam Di Tella Ltda.; Compañía Argentina de Construcciones Acevedo y Shaw S.A. - ACTINDAR; Torres y Citati; Laromet S.R.L.; Rosati y Cristóforo; Establecimiento Metalúrgico Santa Rosa; Sánchez y Gurmendi; Azcano y Cía; Sociedad Industrial Argentina; Marini y Varesio; Proveedurías Argentinas S.R.L.; Cimex S.R.L.; Establecimiento Mecánico Castelli; José U. Aguirre; José M. Aragón; Arturo B. Colombres; Miguel Druetta; Antonio M. Medina; Francisco Zerbo; José L. Goñi y ARMCO Argentina S.A. Esta última era filial de ARMCO International Corporation, que pertenecía a la American Rolling Mills Co.

⁵⁰ *D.S.H.C.S.N.*, año 1946, tomo III, p. 481.

⁵¹ *D.S.H.C.S.N.*, año 1946, tomo III, p. 482. Las 9.000 acciones “a” tenían 10 votos cada una. Las 1.000 de tipo “b”, sólo un voto.

Además, establecía un conjunto de beneficios para las empresas participantes; el más importante de los cuales era la garantía de un interés anual fijo del 4% sobre el capital accionario integrado. Pero también concedía la construcción de un puerto exento durante treinta años de todo gravamen; el financiamiento estatal de las diferencias entre costos de producción y venta durante veinte años; exenciones aduaneras y tipo de cambio preferencial para la importación de combustibles, maquinarias y materias primas destinadas a la empresa.

En el Senado, el almirante Tesaire justificó el proyecto en función del objetivo de industrializar el país y evitar la "exportación de trabajo" que significaba la demanda de maquinarias y herramientas importadas. Señaló el atraso local en cuanto al consumo de acero en relación con países como Australia que, con la mitad de la población argentina, triplicaba su consumo "con la diferencia de que las producen mientras que nosotros producimos la vigésima parte".⁵² Finalmente, las modificaciones introducidas se orientaron a ejercer un mayor control sobre el Ejecutivo, al establecerse el acuerdo senatorial para la reforma de los estatutos de la Sociedad Mixta Siderurgia Argentina (So.Mi.S.A.) y la designación de sus directores.⁵³

En Diputados, el debate demostró que la colaboración entre el oficialismo y la oposición era posible. A la vez, puso en evidencia que el Congreso no actuaba en los años iniciales como un mero apéndice del Ejecutivo. La defensa del proyecto estuvo a cargo del mayor Álvarez Pereyra, quien explicitó los límites del nacionalismo económico peronista. Para él, aunque el plan era el eje de la industrialización, no debía significar el sacrificio del sector primario en favor de la industria ni el cierre de la economía. Por un lado, se incrementarían las importaciones de carbón y hierro. Por el otro, el país seguiría importando más acero y otras manufacturas "que no convenga encarar inicialmente en el país".⁵⁴ En cuanto a los límites de la intervención, señalaba que el Estado evitaba competir con la industria privada, por lo cual se autoexcluía de participar en el área de la transformación del acero.⁵⁵

La postura del radicalismo fue expuesta por los diputados Peña Guzmán, Dellepiane y Frondizi, todos enrolados en el sector progresista del partido. Las críticas del primero se concentraron en la falta de cálculos oficiales con respecto a las consecuencias del plan sobre la balanza de pagos. En segundo lugar, Peña lo censuraba por ser poco ambicioso en términos de producción, confiándose demasiado en importaciones de hierro y carbón. Incluso criticaba la posibilidad de importar acero desde Chile. Fi-

⁵² *D.S.H.C.S.N.*, año 1946, tomo III, p. 489.

⁵³ En el segundo caso, el ministro de Guerra, general Sosa Molina, se opuso a la iniciativa, cediendo sólo en el momento en que se aclaró que la Ley de Sociedades Mixtas así lo requería.

⁵⁴ *D.S.H.C.D.N.*, año 1947, tomo I, p. 288.

⁵⁵ El control estatal sólo malograría "la acción de la iniciativa privada, que es lo más favorable, brindando al Estado los elementos indispensables para el arraigo de una industria, estimulando así la iniciativa privada para que ella pueda desarrollarse sin interferencias y dejándole la parte del lucro, ya que el Estado no debe comerciar, sino transitoria y excepcionalmente". *D.S.H.C.D.N.*, año 1947, tomo I, p. 290.

nalmente, lamentaba la oportunidad perdida en la guerra de obtener apoyo de los Estados Unidos para la construcción de una acería como había logrado Brasil, mientras que se prefería hacer participar al capital privado en la empresa.⁵⁶ Esta crítica era levantada por el peronista Rumbo, quien calificaba al Eximbank como “un instrumento de dominio”, a la vez que recordaba que la importación de materias primas no había impedido la industrialización de Japón e Italia.⁵⁷

El cuestionamiento de Dellepiane se centraba sobre el régimen de la sociedad mixta, apartándose así del programa partidario de 1946, que preveía la aplicación del régimen de empresa mixta incluso en la industria del petróleo.⁵⁸ Dellepiane censuraba la participación en la empresa no sólo de capitales extranjeros sino de capitales locales ligados a ellos, como los representados por Carlos A. Tornquist y Torcuato Di Tella, entre otros. Para el ex forjista la acería siempre estaría subordinada a los intereses del capitalismo, que podrían impedir, si la situación internacional cambiaba, el desarrollo del proyecto.⁵⁹ Esa subordinación se hacía patente en la renuncia del Estado a la intervención en la industria de la transformación, la única lucrativa a corto plazo. En definitiva, sólo se crearía una industria dependiente. Pero advertía que el proyecto no debía fracasar si no se quería comprometer el desarrollo del país.⁶⁰ Así las consideraciones de costos, siempre resaltadas por los unionistas, pasaban a un segundo plano.

Por su parte, Frondizi entendía que la sociedad mixta sólo podía utilizarse en los casos en que el Estado se asociaba a pequeños y medianos capitalistas o a consumidores. Pero en el caso de las industrias que por sus condiciones tecnológicas implicaban la formación de monopolios, la única solución era el control estatal.⁶¹ La crítica a la sociedad mixta se constituía en una forma de diferenciarse del peronismo. De esta manera, Frondizi denunció que se trataba de instrumentar la intervención estatal en función de los intereses del capital para luego propiciar su enajenación.⁶² Frondizi propuso limitar la participación del capital privado y las ventajas acordadas y establecer el derecho estatal de recuperar las acciones sin indemnización alguna por los intereses garantidos.⁶³

⁵⁶ *D.S.H.C.D.N.*, año 1947, tomo I, pp. 293-299.

⁵⁷ *D.S.H.C.D.N.*, año 1947, tomo I, p. 334.

⁵⁸ El programa de 1946 reiteró el de 1937. Reproducido por O. Álvarez Guerrero, *Las razones...*, p. 130.

⁵⁹ Criticando las posturas nacionalistas que distinguían entre capitales argentinos y extranjeros, señalaba: “Vamos a ver si los capitalistas argentinos no hacen en esta oportunidad lo que todos los capitalistas del mundo, para quienes no existe la bandera de la patria, sino la bandera internacional del capital”. Véase *D.S.H.C.D.N.*, año 1947, tomo I, p. 313.

⁶⁰ *D.S.H.C.D.N.*, año 1947, tomo I pp. 324-326.

⁶¹ *D.S.H.C.D.N.*, año 1947, tomo I pp. 319-322.

⁶² *D.S.H.C.D.N.*, año 1947, tomo I p. 319. En una conferencia en el Instituto Popular de Conferencias de *La Prensa* durante 1946. Frondizi había señalado que la empresa mixta constituía una desnaturalización de las funciones estatales y que los capitales extranjeros tendrían más poder al entrar a formar parte de la estructura del Estado. Véase el “Programa para un estudio de la economía argentina” reproducido en *Definiciones Radicales*, Comité de la Juventud Luis Dellepiane, La Plata, 1958, pp. 113-114.

⁶³ *D.S.H.C.D.N.*, año 1947, tomo I, p. 321.

La crítica al régimen mixto exteriorizó contradicciones en la justificación peronista. Para el ministro Sosa Molina el control estatal no se justificaba, en tanto no se trataba de una industria orientada exclusivamente a la defensa, mientras que el aporte privado podía brindar la experiencia y el interés necesario para hacerla eficiente. En cambio, para el diputado Rumbo estas consideraciones pasaban a un segundo plano, puesto que veía la sociedad mixta como “el punto de transición desde la economía individualista a la economía colectivista”.⁶⁴

El debate reveló las ideas del grupo intransigente con respecto de la industrialización. La postura de Frondizi partía de negar la validez de la teoría de la división internacional del trabajo y de las ventajas comparativas, para señalar que la industrialización era imprescindible si se quería elevar el nivel de vida técnico y cultural del pueblo. “Sólo pueden oponerse a la industrialización de nuestro país los sectores terratenientes regresivos interesados exclusivamente en vender al exterior sus productos agropecuarios”.⁶⁵

Pero la industrialización no debía conducir a posturas autarquizantes, que eran achacadas al peronismo. Aunque criticaba la distinción imperante en los sectores conservadores entre industrias artificiales y naturales, señalaba que el apoyo radical a la industria siderúrgica no buscaba la autarquía sino introducir en el país la más alta técnica aplicada en la industria. La conclusión intransigente era sorprendentemente similar a la oficial: “La siderurgia debe llevarse adelante, en la medida en que sea realizable, combinando las tres posibilidades: mineral nacional, hierro viejo, y mineral importado”.⁶⁶ La necesidad de diferenciarse del peronismo se reafirmaba a través de la denuncia de la virtual entrega en manos privadas del plan siderúrgico. Pero no había por detrás una reflexión sobre la cuestión industrial. En realidad, aunque la intransigencia del Litoral y el sabattinismo rechazaban el antiindustrialismo de los unionistas, sus ideas en torno de la industrialización partían de la afirmación de la necesidad de asentarla sobre un sector primario transformado por una reforma agraria “inmediata y profunda”. En agosto de ese año, la Declaración del Primer Congreso del Movimiento de Intransigencia incluiría la cuestión industrial sólo como punto subordinado a la reforma agraria: se proponía la ubicación de las industrias de transformación en las áreas de producción. Paralelamente, se ponía más énfasis en la cuestión distributiva, a través del principio de participación de empleados y obreros en la dirección y ganancias de las empresas.⁶⁷ No existía, pues, la posibilidad de pensar los problemas derivados de una industrialización dependiente de insumos y bienes intermedios importados. Los límites con que el radicalismo concebía la cuestión industrial en cier-

⁶⁴ La postura del ministro de Guerra estaba en línea con los fundamentos de la ley 12.709/41, de creación de Fabricaciones Militares. Por su parte, Rumbo justificaba su postura con citas de Sombart, Ghioldi y Repetto. Véase, *D.S.H.C.D.N.*, año 1947, tomo 1, pp. 334-338.

⁶⁵ *D.S.H.C.D.N.*, año 1947, tomo 1, pp. 316-317.

⁶⁶ *D.S.H.C.D.N.*, año 1947, tomo 1, p. 317.

⁶⁷ El documento es reproducido por G. Del Mazo, *El radicalismo...*, p. 83.

to sentido reflejaban sus bases sociales: las clases medias urbanas y rurales no ligadas a la expansión industrial.

Por otra parte, al igual que los peronistas, los radicales otorgaban al Estado un papel central en el control de sectores que eran concebidos como “estratégicos” para el desarrollo económico: el bancario y el sistema de transportes.⁶⁸ El fuerte nacionalismo que abarcaba ambos bloques políticos y que se expresaba en el control estatal sobre esos sectores diluía en gran medida el problema del desarrollo industrial, que quedaría librado “al ámbito de la iniciativa privada en su realidad creadora”.⁶⁹ De hecho, las modificaciones introducidas en el proyecto Savio tanto por los peronistas como por los radicales revelaban esta primacía del papel del Estado. Por propuesta de la bancada peronista se redujo al 2% del capital la participación de la empresa ARMCO; se suprimió la garantía del 4% de interés anual fijo sobre los capitales privados que habían constituido la empresa en forma inicial, aunque se lo establecía sólo para las primeras dos mil acciones de la categoría “b”. Finalmente, se redujo el aporte estatal en diez millones de pesos, quedando fijado en ochenta. Por iniciativa radical, y con apoyo de la bancada peronista, se limitó la participación del capital privado al 49% del capital accionario, lo que implicaba impedir lisa y llanamente la privatización de la empresa prevista en el plan donde se contemplaba la enajenación de las acciones estatales hasta un límite del 10% del capital.⁷⁰ Frondizi también logró prolongar el asesoramiento técnico y control de Fabricaciones Militares durante treinta años. Pero el radicalismo fracasó en establecer el derecho estatal de recuperar las acciones privadas por su valor nominal. Votada afirmativamente, esta propuesta fue rechazada por estrecho margen cuando el oficialismo pidió la votación nominal.⁷¹ El proyecto fue aprobado en general por 90 votos sobre un total de 92 diputados presentes. Poco después, el 13 de junio de 1947, el Senado lo convirtió en ley.

La ley era un ejemplo de la colaboración que en ciertas oportunidades se establecía entre las diferentes bancadas y de la cercanía entre algunos planteos peronistas y los de la intransigencia radical. También constituye un indicio de que en los primeros

⁶⁸ En abril de 1945, al constituirse el Movimiento de Intransigencia y Renovación, la Declaración de Avellaneda había propuesto la nacionalización de las fuentes de energía y de los servicios públicos. Poco después, el programa partidario para las elecciones de 1946 propició la “nacionalización progresiva” o el control por el capital nacional de los servicios públicos, las minas y los yacimientos petrolíferos. En agosto de 1947, la Declaración del Primer Congreso del MIR, denominada “Bases de acción política”, ratificó el programa intransigente de Avellaneda. Al año siguiente, la Convención Nacional la hizo suya.

⁶⁹ Véase el punto v de las Bases en G. Del Mazo, *El radicalismo...*, p. 83. Incluso el programa de 1945, si bien incluyó un apartado especial para la política agraria, en cuanto a la industria sólo propuso el apoyo a aquellas que transformaran “materias primas del país” y un régimen legal para el Banco Industrial.

⁷⁰ Esta modificación había sido planteada en el seno de las comisiones por el diputado Frondizi, quien obtuvo inmediatamente el apoyo de los peronistas Benítez y Rumbo. *D.S.H.C.D.N.*, año 1947, tomo 1, pp. 315 y 339.

⁷¹ El uso de la votación nominal por la bancada oficialista como un mecanismo de disciplinamiento era frecuente. En la primera votación la reforma propuesta por Frondizi resultó aprobada por 52 votos contra 43; en la votación nominal, 51 votos resultaron por la negativa y 44 por la aprobación.

tiempos del régimen el Parlamento no era un mero apéndice del Ejecutivo. La coincidencia radical peronista para establecer la propiedad estatal del 51% de la nueva acería demostraba que los parlamentarios rechazaban la moderación del Ejecutivo.

Nuevas muestras de colaboración se dieron en el tratamiento de otros proyectos de significación para la industrialización. Éste fue el caso del proyecto hidroeléctrico de Salto Grande, sancionado con la coincidencia de ambos bloques, y el de fomento a la producción de caucho natural y sintético tratado en junio de 1950. Para entonces, la relación de fuerzas radicales entre las corrientes unionista e intransigente se había inclinado en favor de esta última. Esto permitió cierto acercamiento entre peronistas e intransigentes en cuanto a las posturas económicas, aunque no eliminó el tono de las críticas a la acción oficial, sobre todo a la política de comercio exterior. La colaboración con el régimen quedaba limitada también por la oposición interna de unionistas y sabatinistas, alianza que ya se había manifestado en la común postura antiparticipacionista en ocasión de la reforma constitucional de 1949. Por otra parte, la acentuación de la limitación de las libertades públicas había endurecido aún más las relaciones entre peronismo y oposición. En efecto, el peronismo comenzó a imponer prácticas que restringían la libertad del Congreso como espacio de expresión pública de la oposición. Así, a menudo se cambiaba el orden del día: se declaraba la Cámara en comisión o se debatían proyectos de ley sin haber informado a la oposición de su contenido. Un caso fue el de la ley de producción de caucho natural y sintético, que proponía un amplio régimen de promoción sobre la base de subsidios a los agricultores y la industrialización y comercialización a través de Fabricaciones Militares.⁷²

La discusión parlamentaria permitió que se explicitaran nuevamente las diferencias ideológicas en el seno radical. Por un lado, los intransigentes celebraban el fin de las propuestas peronistas de crear sociedades mixtas, aun cuando condenaban la naturaleza antidemocrática del control estatal. Por otro lado, los unionistas criticaban el carácter artificial de la industria del caucho. Zavala Ortiz cuestionó el apoyo oficial a una industria que, como se había reconocido, sería antieconómica.⁷³ Para el diputado cordobés debía reconocerse que la industrialización que el país vivía se asentaba en la explotación del campo: “No podemos seguir hablando de que la industria multiplica la riqueza, porque para afirmarlo es necesario considerar si la industria ha abonado en forma debida el precio de la materia prima al productor, cosa que hasta la fecha no se ha hecho”. Para Zavala Ortiz, las políticas peronistas seguían condenando al campo “en la ingrata misión de contribuir a crear industrias artificiales o antieconómicas”.⁷⁴ Por su parte, Rudi llamaba al régimen a “volver a la tierra, base primordial

⁷² El proyecto fue presentado por el Ejecutivo por vez primera en mayo de 1948, aunque no logró estado parlamentario. En mayo de 1950, ante el peligro de ser archivado, el Ejecutivo insistió sobre él, introduciéndole pequeñas modificaciones. Véase *D.S.H.C.D.N.*, año 1950, tomo I, p. 362ss.

⁷³ En realidad, el argumento peronista señalaba el carácter estratégico que tenía la producción de caucho como fundamento para su protección y su vinculación con la independencia económica del país en medio de la Guerra Fría. Véanse las palabras de Cooke en *D.S.H.C.D.N.*, año 1950, tomo I, p. 409ss.

⁷⁴ *D.S.H.C.D.N.*, año 1950, tomo I, p. 425.

de nuestra riqueza”.⁷⁵ Finalmente, la ley fue sancionada con algunas rectificaciones propuestas por la oposición, referidas al sistema de pago del fomento agrícola. Pero las críticas opositoras a la forma de financiación fueron rechazadas.⁷⁶

Otro ejemplo del uso de esos mecanismos fue la modificación de la ley Savio. Tras un intento fallido, en 1948, que reducía a cinco años la cláusula del límite de la propiedad privada al 49% de So.Mi.S.A., el Ejecutivo insistió dos años después en un proyecto que incluía reformas de otras materias.⁷⁷ Los bloques opositores expresaron su sorpresa ante la inclusión del tema, y por la falta de conocimiento de éste con antelación tanto por parte de la oposición como de la mayoría.⁷⁸ La respuesta peronista fue declarar fuera de cuestión los planteos opositores y, tras un corto debate, pedir el cierre de la discusión. Un diputado conocido por su verticalismo, José E. Visca, expresó un punto de vista reiterado en otras oportunidades; el derecho soberano de las mayorías a imponerse:

La opinión pública está dividida en dos partes: la que está con nosotros, la que nos respalda a nosotros y otra parte que está a favor de los señores diputados. *La opinión pública que está con nosotros es superior en número y en fuerza espiritual [...] tiene derecho para conducir el país; es una fuerza totalmente ajena a estas minucias de la política.*⁷⁹

La votación puso fin a la discusión. La ley, sancionada por el Senado, otorgó amplias facultades al Ejecutivo para aumentar el capital social de So.Mi.S.A., emitir las acciones, garantizar las operaciones de financiación incluso externas y aumentar los créditos de la ley para financiar obras de Fabricaciones Militares.

3. 2. Consolidación peronista y decadencia parlamentaria

Después del fracaso de la rebelión militar de septiembre de 1951, que dio lugar a una ola de persecución de opositores, y de la contundente reelección de Perón en noviem-

⁷⁵ *D.S.H.C.D.N.*, año 1950, tomo I, p. 388.

⁷⁶ En el proyecto original se financiaban con cargo al Tesoro hasta la obtención del importe por las ventas estatales. En cambio, en el despacho de comisión los diputados propiciaron impuestos a las importaciones de caucho natural y sintético, lo que fue criticado por insuficiente por parte de Frondizi, y como contrario a los intereses del consumidor por parte del conservador Pastor.

⁷⁷ Véanse el mensaje y proyecto de ley en *D.S.H.C.D.N.*, año 1948, tomo II, p. 808. Se trataba de hacer frente a los incrementos de costos provocados por la inflación y adoptar el plan de trabajos de ARMCO para la construcción de la acería con una capacidad de producción de quinientas mil toneladas, es decir, doscientas mil más que en 1947. El segundo proyecto de reforma en *D.S.H.C.D.N.*, año 1950, tomo IV, pp. 3188-3191.

⁷⁸ *D.S.H.C.D.N.*, año 1950, tomo IV, p. 3445.

⁷⁹ *D.S.H.C.D.N.*, año 1950, tomo IV, p. 3455. Confesiones similares sobre la intrascendencia del debate para lograr consenso se dieron también desde la oposición. Al debatirse la ley Savio, Dellepiane admitió:

bre, el peronismo lanzó una tentativa de conciliación con la oposición que se prolongó durante todo el año siguiente. Para entonces, las reformas electorales habían reducido el número de representantes opositores a los catorce diputados radicales.⁸⁰

Aunque la cuestión industrial volvió a concitar el interés del Congreso, ese interés seguía siendo más una respuesta a las iniciativas oficiales que una preocupación surgida de su seno.⁸¹ Así lo demuestran las escasas referencias al tema en el tratamiento legislativo del Segundo Plan Quinquenal. El debate, iniciado en diciembre de 1952, se dio dentro del nuevo clima de conciliación que se expresó en el acuerdo entre los bloques para la confección de la lista de oradores y la participación en él de los catorce diputados opositores. El establecimiento en el plan de prioridades definidas en la política industrial y la atención puesta en su racionalización no generaron mayores comentarios.⁸² Tampoco fue motivo de discusión la distribución de las inversiones en las industrias estatales. Por su parte, la bancada oficialista no hizo más que repetir los argumentos del Ejecutivo. Justificó la atención puesta en la industria liviana en función de contemplar las necesidades del pueblo por sobre las del Estado.⁸³

En el Senado, la discusión dio lugar a la reafirmación de la necesidad de “quemar etapas” y desarrollar las industrias básicas para incrementar la independencia nacional.⁸⁴ En esta labor el Estado era convocado a cumplir un rol central en la medida en que el capital privado se hallara inactivo o se orientara “en el sentido de sus ambiciones individuales desmedidas”.⁸⁵ Pero la reflexión sobre el problema industrial no dejaba de ser superficial. Incluso un problema tan grave como el déficit energético podría ser fácilmente resuelto a partir del descubrimiento de los yacimientos de Campo Durán.⁸⁶

“Ya hemos llegado nosotros a una situación en la cual ha quedado eliminado todo aspecto polémico; hemos llegado a la situación de que hacemos afirmaciones por nuestra parte y luego los señores diputados hacen las propias, y el único juez de la verdad será el futuro. Nosotros ya tenemos tomadas posiciones definitivas e irreducibles y ninguna aclaración sobre un aspecto de esta naturaleza va a modificar ni el criterio del señor diputado ni el criterio del diputado que habla”. *D.S.H.C.D.N.*, año 1947, tomo I, p. 311.

⁸⁰ Aunque el control del partido estaba en manos de los intransigentes, la bancada radical estaba compuesta en mitades iguales por unionistas e intransigentes. Los unionistas eran Ravignani, Perette, Latella Frías, Belnicoff, Fassi, Nudelman y Marcó; los diputados intransigentes, Alende, Weidmann, Rabanal, Ferrer Zanchi, Piaggio, Gallo y Santucho. Alende recuerda que, ante la imposibilidad de acordar un presidente de bloque, el presidente del Comité Nacional, S. Del Castillo, optó por someterlo a un sorteo de papелitos, en el que resultó elegido el propio Alende. Oscar Alende, *Mi memoria*, Buenos Aires, Planeta, 1988, p. 187.

⁸¹ Pese a que el programa de 1951 había propiciado consolidar al sector industrial por medio de la creación de una industria pesada y el desarrollo técnicas industriales. G. Del Mazo, *El radicalismo...*, p. 170.

⁸² Las industrias que contarían con prioridad eran: siderurgia, metalurgia, producción de aluminio e industria química. Presidencia de la Nación, *2do. Plan Quinquenal*, Buenos Aires, 1953, p. 293.

⁸³ *D.S.H.C.D.N.*, año 1952, tomo III, p. 1938 ss.

⁸⁴ *D.S.H.C.S.N.*, año 1952, tomo único p. 945.

⁸⁵ *D.S.H.C.S.N.*, año 1952, tomo único p. 1043.

⁸⁶ Ello revelaba la incapacidad para percibir el alcance del problema y también el rechazo de la bancada peronista a la participación del capital extranjero en el sector. Véase el discurso del senador Durán en p. 1017. Entre 1946 y 1951 las importaciones de petróleo se duplicaron, alcanzando los 200 millones de dólares.

En agosto de 1953, otra iniciativa oficial replanteó el tema. Se trataba del proyecto de ley de inversiones extranjeras, que era concebida como un instrumento para fomentar el desarrollo minero e industrial.⁸⁷ La argumentación de la bancada peronista reprodujo el mensaje oficial. Frente a la alternativa de reducir el consumo para incrementar el ahorro y la inversión internas se prefería el recurso a las inversiones extranjeras, las que serían estudiadas minuciosamente antes de ser aceptadas. El diputado Camus sostuvo que la ley serviría para financiar las necesidades de importaciones para renovación técnica de la industria, que calculaba entre cuatro mil y cinco mil millones de dólares.⁸⁸ Pero los peronistas rechazaban de plano la posibilidad de que esas inversiones se dieran en el sector "estratégico" de los servicios públicos, que seguirían siendo monopolizados por el Estado.⁸⁹

El debate mostró la dificultad para justificar un proyecto que constituía una rectificación de la línea nacionalista anterior. No eran pocos los diputados que hacían esfuerzos por integrar esta ley en la orientación de los artículos constitucionales de fuerte contenido nacionalista introducidos en 1949. Esos esfuerzos y el énfasis puesto por la senadora informante, en una cámara totalmente peronista, para aclarar que la ley no era imprescindible para el cumplimiento del plan oficial patentizan la resistencia de los legisladores peronistas a la apertura al capital extranjero.⁹⁰

Frente al proyecto, la oposición se mostró dividida. Por un lado, los intransigentes señalaron que la ley significaba la claudicación oficial en alcanzar la independencia económica. En efecto, Alende advertía que el nuevo colonialismo ya no se daba a través de la vieja división internacional del trabajo sino de las inversiones extranjeras en las economías en proceso de industrialización, lo que permitía al capital extranjero obtener "extraordinarios beneficios".⁹¹ Sin embargo, esto no significaba un rechazo total al capital extranjero. Alende consideraba que éste debía aceptarse como progresista sólo donde eran escasas las perspectivas de la industria nacional. Pero debía

⁸⁷ El proyecto constituía el primer régimen legal de inversiones extranjeras. Se establecían los mecanismos para el ingreso y egreso de los capitales, así como las ventajas acordadas en cuanto a remisión de utilidades, exenciones fiscales y aduaneras, entre otras. Como condición para acogerse a la ley se establecía que las industrias a establecerse debían significar un ahorro neto de divisas y que sus sistemas de producción y maquinarias debían ser "modernos y eficientes". Véase *D.S.H.C.D.N.*, año 1953, tomo II, p. 671.

⁸⁸ *D.S.H.C.D.N.*, año 1953, tomo II, p. 1047.

⁸⁹ *D.S.H.C.D.N.*, año 1953, tomo II, p. 1033.

⁹⁰ En las dos sesiones en que el Senado trató el tema la legisladora informante Rodríguez Leonardi de Rosales reiteró ese argumento. *D.S.H.C.S.N.*, año 1953, tomo I, pp. 502 y 520. La expresión más fuerte de esa resistencia fue la presentación "a título personal" del diputado Rumbo de la propuesta de fomentar la inversión extranjera en la explotación petrolífera a través de contratos de locación con empresas pequeñas y medianas, a fin de detener el gasto de divisas en la compra de combustibles y demoler el "muro de contención a nuestra expansión industrial". La propuesta contaba con el visto bueno del ministro Gómez Morales. Véase *D.S.H.C.D.N.*, año 1953, tomo II, pp. 1133-1134. Poco después, Rumbo fue vetado por la CGT para la renovación del mandato por haber criticado el desempeño de la deficitaria Marina Mercante.

⁹¹ *D.S.H.C.D.N.*, año 1953, tomo II, p. 1029. Véase también el discurso de Weidmann.

prohibirse tanto en el caso del petróleo como en el de las industrias desarrolladas.⁹² En cierto sentido, tales prioridades no dejaban de ser paradójicas, ya que donde el capital nacional se mostraba menos desarrollado era en las industrias de base.⁹³ Paralelamente, Alende reafirmaba el programa intransigente al destacar la preferencia por los préstamos de desarrollo antes que las inversiones extranjeras.⁹⁴ A esto se sumaba el reclamo de Weidmann de nacionalizar los ingenios azucareros, los frigoríficos y los molinos harineros.⁹⁵ En suma, para los intransigentes el proyecto era “un acto regresivo, destinado a clausurar, quizás por un largo tiempo, toda posibilidad de acceso a la emancipación económica”.⁹⁶

En contraposición, para el unionista Fassi la ley desenmascaraba la prédica peronista sobre el colonialismo y la independencia económica, a la que consideraba, más allá de su arraigo popular, un error: “La soberanía es una sola y la alcanzamos plena el 9 de Julio de 1816”.⁹⁷ El diputado porteño manifestaba que la oposición de su sector se debía a la cesión de facultades al Ejecutivo, que sería el encargado de aprobar cada convenio y otorgar los beneficios que la ley preveía. Pero aclaraba que esta postura no significaba el rechazo del capital extranjero.⁹⁸ Paralelamente advertía al gobierno la inaplicabilidad de las prioridades industriales del plan, y la necesidad de restaurar el estado de derecho para atraer los capitales extranjeros. Detrás de esta postura se escondía una perspectiva que convocaba a limitar la industrialización a las “industrias naturales”:

Nuestro partido no ha dejado de auspiciar la industrialización del país, pero también considera que se debe recurrir a la explotación cada vez más intensa y racional de los recursos naturales, que constituyen los pilares de nuestra economía. Y lo que no hay que olvidar es que, en este momento de la división del trabajo internacional, a nosotros nos toca la mejor parte, porque yo me animo a afirmar que es mejor ser agricultor que minero. Vale decir, que la República Argentina debe ir a todas las fuentes de su riqueza, pero no olvidar que hay una que es primordial y da más divisas que todas las que se puedan ahorrar mediante procedimientos artificiales de disminución y contención de nuestras exportaciones. Es el agro con sus industrias, que requieren grandes capitales y tienen inmensos mercados. Esas industrias son las que convierten en elementos manufacturados lo que actualmente vendemos en el exterior como materias primas.⁹⁹

⁹² *D.S.H.C.D.N.*, año 1953, tomo II, p. 1027. El petróleo era, a su vez, monopolio estatal.

⁹³ Un criterio diferente fue sostenido por el santafecino Weidmann, quien señaló como ejemplos de industrias que debían ser protegidas la producción de maquinaria agrícola (importante en Santa Fe) y la farmacéutica, en *D.S.H.C.D.N.*, año 1953, tomo II, p. 1097.

⁹⁴ *D.S.H.C.D.N.*, año 1953, tomo II, pp. 1027-1029.

⁹⁵ *D.S.H.C.D.N.*, año 1953, tomo II, p. 1100.

⁹⁶ *D.S.H.C.D.N.*, año 1953, tomo II, p. 1032.

⁹⁷ *D.S.H.C.D.N.*, año 1953, tomo II, p. 1037.

⁹⁸ *D.S.H.C.D.N.*, año 1953, tomo II, p. 1040. En la misma tesitura, véase el discurso de Perette, p. 1111.

⁹⁹ *D.S.H.C.D.N.*, año 1953, tomo II, p. 1043.

En la misma línea, Nudelman interpretaba que la capitalización de la industria era posible con sólo liberar al campo del control estatal, permitiéndole así generar las divisas necesarias para importar maquinarias. Desde luego, ello suponía reducir el proteccionismo industrial. No había, pues, una preocupación especial por el desequilibrio externo, atribuido exclusivamente a las políticas estatales.¹⁰⁰

Como en el pasado, era la condena a un proyecto que otorgaba al Ejecutivo la decisión final sobre las inversiones extranjeras y sus términos lo que unificaba a la oposición. Pero ahora, los radicales reclamaban como condición para el estudio de la ley el levantamiento del "estado de guerra interno" vigente desde 1951 y la liberación de los presos políticos, cuyo número se había acrecentado después de los sucesos de abril que dieron fin a la política de conciliación. En suma, exigían "la normalidad jurídica de la República".¹⁰¹

El reclamo opositor dio lugar al intercambio de acusaciones por la falta de labor del Parlamento. La ausencia de proyectos alternativos de la bancada radical era levantada por los peronistas como expresión de la falta de ideas renovadoras. Por su parte, los radicales endilgaban al bloque oficial un total sometimiento a las órdenes de Perón. De hecho, la abrumadora mayoría peronista no necesitaba de los votos radicales para la aprobación de la ley. Como en el caso del Segundo Plan Quinquenal, la ley fue votada sin mayores reformas. Ello reflejaba hasta qué punto la modificación del sistema electoral y la limitación de las libertades públicas desalentaban cualquier tipo de colaboración interpartidaria. La improbabilidad de un potencial acceso al poder de la oposición limitaba su compromiso con el sistema tanto como el papel del Parlamento como arena de negociación política.

Finalmente, en los debates siguientes se puso de manifiesto que el radicalismo no tenía una concepción demasiado alejada de la política industrial oficial, por lo menos en lo que respecta a los instrumentos a utilizar. Cuando en diciembre de 1954 se debatió una nueva reforma aduanera que eliminaba exenciones fiscales establecidas en 1941, el unionista Fassi creyó oportuno recordar al gobierno que desde List los aranceles no eran mirados solamente desde la óptica fiscal, y que había mecanismos "más eficaces" para promover la industria, como el control de cambios, los convenios bilaterales y el manejo de la moneda, todos los que el régimen ensayaba desde una década atrás.¹⁰² Si bien la reforma de 1947 era ahora considerada por los opositores como

¹⁰⁰ *D.S.H.C.D.N.*, año 1953, tomo II, p. 1073.

¹⁰¹ *D.S.H.C.D.N.*, año 1953, tomo II, p. 1068. El 15 de abril dos bombas estallaron durante un acto peronista en la Plaza de Mayo, causando siete muertos y más de noventa heridos. En represalia, grupos peronistas asaltaron e incendiaron el Jockey Club, la Casa Radical, el Comité del Partido Demócrata y la Casa del Pueblo del Partido Socialista. Poco después fueron encarcelados los principales dirigentes opositores.

¹⁰² *D.S.H.C.D.N.*, año 1954, tomo IV, p. 2610. El proyecto se proponía como una reforma parcial para dotar al Ejecutivo de los instrumentos para flexibilizar la política aduanera. Un aspecto poco señalado por ambos bloques fue el establecimiento en términos generales de una ley de *draw back* para fomentar las exportaciones industriales. Véase el proyecto en *D.S.H.C.S.N.*, año 1954, p. 1030ss.

un adelanto en la técnica aduanera, su aplicación era juzgada negativamente. Según Fassi, se habían elevado los derechos hasta en un 1.000%, aun en maquinaria para la explotación petrolera que el país no fabricaba. El nuevo proyecto era también criticado porque otorgaba al Ejecutivo facultades para reducir o suspender, incluso en forma definitiva, los derechos.¹⁰³ A la vez, la política cambiaria había servido para crear grandes fortunas antes que para promover la industria. En especial, se señalaba que el sistema de permisos de cambio fomentaba la corrupción y la ineficiencia industrial, al encarecer los insumos.¹⁰⁴ Pero esas críticas no devenían en nuevas propuestas. La respuesta radical era que el Parlamento se estaba convirtiendo en una ficción dada la premura del Ejecutivo en remitir y lograr la aprobación de leyes.¹⁰⁵

4. LA INICIATIVA PARLAMENTARIA

El análisis de la iniciativa parlamentaria constituye otra vía fundamental para la reconstrucción del papel desempeñado por el Parlamento. Durante la primera presidencia, prácticamente la totalidad de los proyectos presentados en la Cámara de Diputados estaban orientados a fomentar el establecimiento de industrias para la elaboración de las materias primas regionales. Además, estaban directamente relacionados con el origen del diputado. Esto es, intentaban responder a las demandas provinciales: proyectos de instalación de frigoríficos regionales de industrialización de carnes y conservación de frutas; agroindustrias y lavaderos de lana. No parecía tenerse en mente, pues, una legislación que estimulase la descentralización de la industria manufacturera concentrada en Buenos Aires.

Un caso especial fue el proyecto de régimen del petróleo presentado por Frondizi en 1947, donde se propiciaban la nacionalización de los pozos y el monopolio estatal. La iniciativa radical intentaba responder a los rumores crecientes sobre negociaciones de Perón con la Standard Oil para la constitución de una empresa mixta.¹⁰⁶ El

¹⁰³ *D.S.H.C.D.N.*, año 1954, tomo IV, p. 2611.

¹⁰⁴ *D.S.H.C.D.N.*, año 1954, tomo IV, p. 2610. Véanse también las palabras de Alende, pp. 2616-2619.

¹⁰⁵ *D.S.H.C.D.N.*, año 1954, tomo IV, p. 2629. Así lo denunciaban los diputados Nudelman y Fassi. Para entonces, tras la elección de Frondizi como presidente del Comité Nacional, la distancia entre unionistas y sabatinistas e intransigentes se amplió. En 1955, la Convención aclaró que los diputados Martínez, Fassi y Zariello no pertenecían al bloque, y conminó a Perette, Marcó, Latella Frías y Yadarola a incorporarse al conducido por Alende. G. Del Mazo, *El radicalismo...*, p. 264.

¹⁰⁶ Robert Potash, *El Ejército y la política en Argentina*, Hyspamérica, Buenos Aires, 1985, vol. 2, p. 107ss. Las conversaciones confidenciales con la empresa encontraron fuerte resistencia en las bancadas del Congreso. Incluso provocaron la oposición de miembros del gabinete como el ministro de Hacienda, Ramón Cereijo, el secretario de Industria, José Barro, el de Aeronáutica, brigadier Bartolomé De la Colina, y el director de Gas del Estado, ingeniero Julio Canessa.

fracaso de ambos proyectos pospuso la resolución del déficit, que muy pronto se agravaría.¹⁰⁷

Otra propuesta que hacía uso de la expropiación o nacionalización fue la de los laboristas liderados por Reyes. El sindicalista proponía la nacionalización de los frigoríficos y su paso a manos del Estado.¹⁰⁸ Poco después un proyecto similar fue presentado por el radical unionista Sanmartino. También establecía la expropiación estatal en el término de un año, pero paralelamente propiciaba la creación de un organismo autárquico de control con representación de la Junta Nacional de Carnes, la Corporación Argentina de Productores, la Flota del Estado, el Consejo Agrario Nacional, técnicos, empleados y obreros. A diferencia del proyecto laborista, el radical reclamaba la restauración del libre comercio para las exportaciones tradicionales. En este sentido, se trataba de un proyecto que defendía los intereses de los productores y un claro ejemplo del pragmatismo con que podían concebir la intervención estatal sus representantes.¹⁰⁹

Este tipo de instrumentos no constituía un mecanismo de promoción industrial, en la medida en que no estimulaba la inversión privada ni promovía una nueva industria. Por el contrario, la amenaza de la nacionalización empeoraba las perspectivas de los industriales y desde luego, por el sector involucrado, nada aportaba a la diversificación industrial. En este caso el Congreso también actuaba contra los deseos del presidente, quien aseguró al embajador norteamericano que no deseaba la nacionalización de los frigoríficos.¹¹⁰

En suma, los proyectos presentados no implicaban innovación alguna en términos de política industrial. Ni siquiera los múltiples proyectos de instalación de frigoríficos regionales para la industrialización de las carnes y el almacenamiento de frutas y productos agrícolas constituían una novedad en la política industrial bosquejada por Perón.¹¹¹

Con respecto a las iniciativas presentadas por los senadores, también respondían al interés provincial de industrializar sus materias primas en su lugar de origen. Sin

¹⁰⁷ Otro proyecto de Frondizi, la cesión a YPF de la nacionalizada Compañía Ferrocarrilera de Petróleo, no fue sancionado por el Congreso. La ex empresa británica pasó a manos de la Dirección Nacional de Industrias del Estado (DiNIE) en 1949.

¹⁰⁸ Reyes encabezaba el gremio de los trabajadores de los frigoríficos y lideraba el sector rebelde del Partido Laborista que no había aceptado su disolución. Véase *D.S.H.C.D.N.*, año 1946, tomo vi, p. 274.

¹⁰⁹ *D.S.H.C.D.N.*, año 1946, tomo vi, pp. 353-354.

¹¹⁰ Jorge Fodor, "Argentina's Nationalism: Myth or Reality?", en Guido Di Tella, Rudiger Dornbusch, *The Political Economy of Argentina, 1946-1983*, Mac Millan Press, 1989, p. 48.

¹¹¹ El régimen de Fomento Industrial del Banco de Crédito Industrial (BCIA) proponía un plan de "núcleos industriales básicos", consistente en la instalación simultánea de centrales eléctricas y un número reducido de industrias regionales como fábricas de hielo, elaboradoras de materias primas locales y cámaras frigoríficas. Se preveía un amplio asesoramiento técnico y económico del Banco, aunque el capital privado debía desempeñar el papel central en su instalación, para lo cual se convocaba a la constitución de sociedades industriales con participación de productores agrícolas y ganaderos. Ver BCIA, *Memoria y balance*, año 1945, pp. 68-82. Para 1948 se había instalado un núcleo en Sierra de la Ventana que com-

embargo, hay tres casos que dan cuenta tanto de los límites con que los senadores concebían la política industrial como de la independencia del Congreso en los primeros años. En este sentido es altamente significativo el proyecto del senador Durand, que proponía la nacionalización de las fábricas de cemento en agosto de 1946.¹¹² En realidad, se trataba de declarar de "utilidad pública" las plantas de cemento de todo el país, dejando librada al Ejecutivo la remisión al Congreso de leyes particulares para cada empresa que se quisiera expropiar. La justificación residía más en la denuncia de las operaciones comerciales monopólicas atribuidas a las empresas privadas que en consideraciones de nacionalismo económico. Por su parte, los senadores Vallejo y Molinari aclararon que, lejos de establecer un monopolio estatal, se buscaba "regularizar el mercado" con una o dos expropiaciones.¹¹³ Como en el caso de los frigoríficos, la propuesta estaba lejos de fomentar la industria, al generar incertidumbre en el momento en que se necesitaban mayores inversiones para renovar y ampliar su capacidad productiva. El proyecto recibió media sanción del Senado que lo aprobó por unanimidad en medio de una dura advertencia al capital: "Hoy lo hacemos con el cemento; mañana con todo lo que se refiera a lo que la revolución se ha propuesto".¹¹⁴ Por su parte, Perón confiaba a uno de los empresarios involucrados que la iniciativa respondía al Senado y que su gobierno no hallaba motivos para la expropiación. En Diputados la ley se estancó.¹¹⁵

Más interesante fue el proyecto presentado en agosto de 1946 por el catamarqueño Saadi referido a la expropiación de las empresas farmacéuticas alemanas intervenidas por el gobierno en 1945. En él se proponía su adquisición por el Estado y su dirección a través de un consejo de administración constituido por representantes ministeriales y universitarios. Además, se establecía la posibilidad de que las empresas se convirtiesen en sociedades mixtas mediante la emisión de acciones hasta el 49% de su valor. En conjunto, el proyecto se acercaba más al tipo de legislación que el Ejecutivo propiciaba.¹¹⁶ El instrumento propuesto parecía ser el único viable si se quería evitar la desaparición de las firmas o su absorción por los laboratorios norteamericanos.¹¹⁷ Pero el proyecto no fue tratado. Un mes más tarde, el Ejecutivo presentaba otro

prendía una usina, cámaras frigoríficas, una fábrica de hielo, otra de bebidas gaseosas y el sistema de bombeo y servicio de aguas corrientes. Ese año se aprobaron regímenes de préstamos especiales para frigoríficos regionales y cooperativas de electricidad. Véase, BCIA, *Memoria...*, año 1948, pp. 68-70.

¹¹² *D.S.H.C.S.N.*, año 1946, tomo II, p. 131.

¹¹³ *D.S.H.C.S.N.*, año 1946, tomo II, pp. 361 y 364.

¹¹⁴ Molinari, en *D.S.H.C.S.N.*, año 1946, tomo II, p. 361.

¹¹⁵ Fodor, "Argentina's...", p. 49. Finalmente, la ley no fue sancionada, pero el Estado encaró la producción de cemento a través de DiNIE, con dos plantas. Una de ellas, no completada, recogió la propuesta del senador Luco de establecerla en El Gigante, provincia de San Luis.

¹¹⁶ Se preveía fomentar la investigación científica para el aprovechamiento de materias primas locales: la creación de un Instituto Nacional de Sucros y Vacunas y otro para las plagas agrícola-ganaderas. *D.S.H.C.S.N.*, año 1946, tomo II, pp. 149-150.

¹¹⁷ El temor a un virtual monopolio norteamericano sobre las industrias químicas y farmacéuticas aparece como justificativo de la adquisición estatal en DiNIE, *Memoria y balance*, año 1949. Es señalado tam-

en el mismo sentido, que propiciaba la formación de una Dirección General de Industrias Farmacéuticas y la nacionalización de las empresas.¹¹⁸ Finalmente, en 1947, el Estado compraría todas las empresas y las organizaría en la Dirección Nacional de Industrias del Estado.

En suma, las iniciativas parlamentarias entre 1946 y 1951 fueron poco innovadoras y ponían de manifiesto una notable incapacidad para observar los crecientes problemas de la industrialización. En lo que respecta a la política industrial, las iniciativas más interesantes provenían del oficialismo y, en particular, de la reflexión militar que Perón recogía.

Por otro lado, tanto proyectos peronistas como radicales planteaban la nacionalización de ciertas industrias. Sin embargo, no constituían instrumentos para la diversificación industrial, no tanto por lo que implicaban —el control directo por parte del Estado— como por los sectores involucrados. Sólo el proyecto de nacionalizar los laboratorios alemanes puede interpretarse como tendiente a profundizar la industrialización, si ello devenía en un reemplazo de la operatoria comercial de las firmas por una productiva. En todos los casos, a excepción de este último, tanto la nacionalización de la industria frigorífica como la de la cementera excedían los propósitos del Ejecutivo, una evidencia más en favor de la moderación del nacionalismo de Perón. En conclusión, el impulso nacionalista venía más del seno de las filas peronistas y radicales intransigentes en el Congreso que del Ejecutivo.

Durante la segunda presidencia se hace notable la fuerte reducción de las iniciativas parlamentarias y la asunción por parte del Congreso de un mero rol legitimador de la política industrial diseñada por la presidencia. El caso extremo fue el del Senado, donde entre 1952 y 1955 no se presentaron iniciativas. En la Cámara Baja la situación fue distinta, aunque la tendencia también se manifestó. Entre los proyectos de los diputados oficialistas predominaron aquellos ligados a las áreas de origen, como el de fomento de especies pelíferas, del sanjuanino Camus, o el de instalación de un molino para la producción de pimentón, de la diputada salteña Aguilar de Medina.

Más revelador de la escasa originalidad de las iniciativas fue el proyecto de fomento de la industria automotriz del peronista Cobelli. Básicamente consistía en otorgar premios anuales para los industriales que fabricaran íntegramente automóviles, camiones, tractores, cosechadoras mecánicas y motores de explosión.¹¹⁹ La propuesta no sólo era inadecuada para estimular esa industria inexistente sino que se lanzaba cuando el gobierno había decidido negociar con las grandes compañías extranjeras.¹²⁰

bién por Gómez Morales, quien tuvo a su cargo la constitución de la DiNIE como subsecretario de Comercio en 1947. Véase la entrevista en *Proyecto de...*, p. 34.

¹¹⁸ El proyecto anticipaba la estructura de la DiNIE. *D.S.H.C.D.N.*, año 1946, tomo V, p. 5ss. Por su carácter "estratégico" desde el punto de vista social y militar se le acordaba la exención de derechos de importación de maquinarias, herramientas y materias primas.

¹¹⁹ *D.S.H.C.D.N.*, año 1954, tomo II, p. 1019.

¹²⁰ En 1952 se había creado la fábrica de tractores de IAME con el asesoramiento técnico de Fiat, empresa a la cual luego se vendería la planta. Dos años después se firmó un contrato entre el Estado y la empresa norteamericana Kaiser para la fabricación de automóviles, también en Córdoba.

En cuanto a los proyectos de la oposición, se concentraban sobre el tema petrolífero, que constituía una bandera unificadora contra el régimen en la medida en que la cuestión se había convertido en motivo de debate público. En este sentido, la reiteración del proyecto, con escasa posibilidad de ser aprobado por la mayoría, tenía una función esencialmente política. En conclusión, durante la segunda presidencia se consolidó el escaso interés y complejidad de las iniciativas parlamentarias hacia la política industrial.

5. ALGUNAS CONSIDERACIONES FINALES

El análisis de los debates en torno de la política industrial revela que en la inmediata posguerra no existía un consenso en cuanto al lugar de la industria en la economía nacional. Para los peronistas el fomento industrial aparecía justificado en tanto se pretendía transformar la vulnerabilidad y dependencia de la economía argentina y asegurar el pleno empleo durante la esperada crisis de posguerra. La industria constituía, junto al control estatal sobre el sector financiero y de transportes, la garantía de la independencia económica y del orden social. Aunque los peronistas renegaban de la autarquía como fin, recusaban la distinción entre industrias naturales y artificiales predominante en las elites económicas.

En la oposición no existía una postura homogénea. Por un lado, los radicales unionistas, junto con los conservadores, eran los más fervorosos críticos de la política industrial oficial. Desde un revalorizado liberalismo económico cuestionaban el control estatal sobre el comercio exterior a la par que alertaban sobre la necesidad de evitar el fomento de “industrias artificiales”. Por otro lado, los intransigentes, partidarios de políticas económicas intervencionistas y socializantes, cuestionaban la teoría de la división internacional del trabajo y reafirmaban la necesidad de impulsar la industrialización, aunque la restringían a la complementación de un sector primario que debía ser transformado mediante una reforma agraria que destruyese el latifundio. Criticaban a Perón no por su estatismo sino por los límites que le imponía, en la medida en que no afectaba a la “nueva oligarquía industrial” ni al capital extranjero. Sin embargo, en cuanto a la industrialización no tenían una clara visualización de las dificultades que afrontaba, más allá de compartir con el peronismo el intento de sentar las bases de una industria siderúrgica.

Hemos argumentado que esta ausencia era el resultado tanto de la ortodoxia económica de los unionistas como de un planteo del problema por parte de los intransigentes, que aun cuando apostaban a una industrialización integral, a corto plazo la limitaban a la transformación de la producción primaria. Estas divergencias sólo se atenuaban en la frontal oposición al régimen a partir de los valores compartidos de la democracia liberal.

Paralelamente, existía una virtual convergencia entre los intransigentes y los peronistas en cuanto a otorgar al Estado el monopolio sobre sectores de la economía que

eran considerados como vitales. Este fuerte nacionalismo económico, en virtual combate contra el liberalismo renaciente entre las fuerzas políticas y los sectores económicos predominantes, relegaba a un segundo plano la cuestión industrial, que sólo merecía la atención del Ejecutivo.

Más allá de estas diferencias ideológicas, el Congreso actuó en forma creciente a partir de las iniciativas del Ejecutivo y fue con el tiempo manifiestamente incapaz de propiciar la adopción de nuevos instrumentos de promoción industrial. Así, las iniciativas parlamentarias se concentraron en las agroindustrias. En definitiva, ni el bloque peronista ni el radical propusieron una política industrial alternativa. Si en el bloque peronista esto parecía ser el resultado de las tendencias centralizadoras en la autoridad de Perón, en el radical era la demostración de la heterogeneidad ideológica que lo surcaba. Aunque brindamos algunas claves para interpretar la ausencia de reflexión entre las fuerzas políticas sobre la cuestión industrial, una interpretación más profunda queda, en gran medida, pendiente.

A la luz de estos debates, parece claro que eran los militares quienes observaban el problema industrial desde una perspectiva más compleja. Fueron ellos los que postularon tempranamente la necesidad de desarrollar las industrias de base. Sin embargo, este pensamiento, cuya mejor expresión era Savio, no constituía en la posguerra una política estatista y autarquizante. De hecho, Savio asentaba el desarrollo de la industria del acero en una amplia colaboración con el capital privado, incluso extranjero, y en la idea de que se podía alcanzar, en un período de tiempo previsible, cierta competitividad.

La colaboración entre los bloques no fue impedida sólo por las diferencias ideológicas. La limitación de las libertades públicas y del accionar de los partidos políticos reforzó la autoridad presidencial por sobre la del Parlamento, a la vez que desestimuló la colaboración. Sin posibilidades de competir electoralmente en condiciones de igualdad, la oposición radical, ideológicamente dividida, perdió todo interés en desempeñar un papel activo en la elaboración de las políticas públicas. Por su parte, la abrumadora mayoría peronista se vio cada vez menos necesitada de la colaboración con el bloque opositor. Ninguno de los contendientes podía obtener beneficio alguno de esa colaboración. Así los acuerdos entre los bloques que se dieron en los primeros años desaparecieron. Ello no era resultado de una represión mayor que amenazara con extinguir a la oposición, sino de las mutaciones del régimen político.

Finalmente, la imagen que resulta de este análisis es más matizada que las interpretaciones donde se caracteriza el desempeño del Congreso a partir de los últimos años del régimen. Hemos señalado que aquél no fue un apéndice del Ejecutivo, sino expresión de las diferencias internas de los partidos. La amplia mayoría legislativa obtenida en las elecciones de 1946 le permitió a Perón desentenderse parcialmente de la construcción del consenso. Después de la reforma constitucional de 1949 y de la reelección presidencial de 1951, el espacio del Parlamento en la elaboración de las políticas quedó cada vez más reducido como consecuencia de los cambios operados en el sistema político.

