

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

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

Julieta Busteloⁱ

Leandro Sowterⁱⁱ

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Referencias

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

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