



UNIVERSIDAD NACIONAL  
DEL LITORAL  
FACULTAD DE CIENCIAS  
JURÍDICAS Y SOCIALES

Maestría en Desarrollo y Políticas Públicas

Tesis para optar por el título de Magister en Desarrollo y Políticas Públicas

Mención "Teorías y políticas del desarrollo"

**Estado y desarrollo. Tendencias hegemónicas, estructuras de poder y prácticas estatales en Argentina entre mediados del siglo XIX y fines del siglo XX**

Maestrando: Lic. Joel Sidler

Director: Dr. Víctor Ramiro Fernández

Co-Directora: Dra. Carolina Lauxmann



Septiembre de 2024

## **Agradecimientos**

En un contexto de ataque directo al sistema científico, quiero agradecer al Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) y su sistema de becas, que me permitió dedicarme de manera exclusiva a la investigación científica para la producción de este trabajo, que será basamento de mi tesis doctoral. También a la Universidad Nacional del Litoral y a la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, por permitirme desempeñar mi labor docente y contribuir a mi formación. A la Maestría en Desarrollo y Políticas Públicas, a su equipo docente y administrativo, por su calidez, profesionalismo y dedicación. A Ramiro Fernández y Carolina Lauxmann, por su guía y paciencia. A mis compañeros y compañeras del IHUCSO, por su aliento y complicidad. A Emilia Ormaechea y Luciano Moretti, por su amistad, por lo trabajado juntos y por su enorme solidaridad. A mi familia, por el apoyo constante y la motivación. A Luli, mi gran compañera de vida, por todo.

## Contenidos

<b>Índice de Ilustraciones .....</b>	<b>3</b>
<b>Índice de Gráficos.....</b>	<b>3</b>
<b>Índice de Tablas.....</b>	<b>3</b>
<b>Introducción.....</b>	<b>4</b>
<b>Antecedentes .....</b>	<b>7</b>
<b>Capítulo 1 .....</b>	<b>13</b>
Introducción.....	13
1.1    Problematizando al Estado en el Sistema Mundo Capitalista .....	15
1.2    Formación y construcción estatal desde un enfoque de Estado en sociedad	21
1.3    Estado, acumulación de capital y desarrollo .....	25
1.4    Estrategia metodológica .....	31
<b>Capítulo 2: 1860-1930 .....</b>	<b>35</b>
Introducción.....	35
2.1 Primer subperíodo: 1860-1914 .....	36
2.1.1 Tendencia del hegemon .....	36
Impacto en Argentina.....	39
2.1.2 Estructura de poder .....	43
2.1.3 Prácticas estatales .....	47
2.2 Segundo sub-período 1914-1930 .....	54
2.2.1 Tendencia del hegemon .....	55
Impacto en Argentina.....	56
2.2.2 Estructura de poder .....	58
2.2.3 Prácticas estatales .....	63
2.3 Conclusiones.....	69
<b>Capítulo 3: 1930-1946 .....</b>	<b>73</b>
Introducción.....	73
3.1 Tendencia del hegemon .....	74
Impacto en Argentina.....	76
3.2 Estructura de poder.....	79
3.3 Prácticas estatales .....	88
3.4 Conclusiones.....	96
<b>Capítulo 4: 1946-1955 .....</b>	<b>99</b>
Introducción.....	99
4.1 Tendencia del hegemon .....	100
Impacto en Argentina.....	103
4.2 Estructura de poder .....	107
4.3 Prácticas estatales .....	114

4.4 Conclusiones.....	127
<b>Capítulo 5: 1955-1976 .....</b>	<b>130</b>
Introducción.....	130
5.1 Tendencia de hegemonía.....	131
Impacto en Argentina.....	135
5.2 Estructura de poder.....	139
5.3 Prácticas estatales .....	152
5.4 Conclusiones.....	166
<b>Conclusiones .....</b>	<b>169</b>
<b>Bibliografía.....</b>	<b>177</b>

### Índice de Ilustraciones

Ilustración 1: Situando los procesos de formación y construcción del Estado .....	30
Ilustración 2: Síntesis teórico-metodológica .....	33

### Índice de Gráficos

Gráfico 1: Inversión Británica en Argentina (1865-1913).....	40
Gráfico 2: Participación de capitales británicos y estadounidenses en Argentina (1917-1931) .....	57
Gráfico 3: Participación de los sectores agrícola e industrial en el PBN (1900-1939) .	81
Gráfico 4: Ingresos y repatriaciones de capital en Argentina (1912-1957) .....	105
Gráfico 5: Existencias de capital extranjero en Argentina (1900-1955) .....	106
Gráfico 6: Exportaciones, importaciones y saldo comercial (1940-1960) .....	106
Gráfico 7: Participación por sectores en el PIB (1939-1976).....	111
Gráfico 8: Ingresos y repatriaciones de capital en Argentina (1956-1975) .....	137

### Índice de Tablas

Tabla 1: Creación de empresas y organismos estatales entre 1946 y 1953.....	117
Tabla 2: Superávit bruto de explotación de grandes ramas de la economía, índice 1966=100,0, a valores constantes .....	148
Tabla 3: Empresas públicas o mixtas creadas entre 1958 y 1974.....	154
Tabla 4: Formación y construcción del Estado en Argentina, entre mediados del siglo XIX y finales del siglo XX.....	175

## Introducción

*In the final analysis, processes of economic development are power struggles too.*

Max Weber, *Political writings* (1994, p. 16)

En *Big structures, large processes, huge comparisons* Charles Tilly (1984) señala que los dos grandes procesos formativos e interdependientes de la era moderna fueron la creación de un sistema interestatal y la formación de un Sistema Mundo Capitalista a escala global. En consecuencia, la unidad de funcionamiento del capitalismo a nivel mundial y la multiplicidad de soberanías territoriales ponen en tensión la acumulación de capital y la distribución geográfica de las actividades económicas. Desde esa afirmación, Giovanni Arrighi (1994) desplegó su análisis del Sistema Mundo Capitalista como un desenvolvimiento histórico, a partir de Ciclos Sistémicos de Acumulación impulsados por Estados que ejercen cierta hegemonía en el sistema interestatal. Así, el “Sistema Mundo Capitalista” produce y reproduce, desde su conformación, una geografía global atravesada por relaciones jerárquicas y desiguales.

A lo largo de los siglos, los Estados han buscado mejorar las condiciones de acumulación de capital en sus territorios y resistir las dinámicas de periferalización impuestas por las tendencias sistémicas y otros Estados (Arrighi & Drangel, 1986). Sin embargo, las oportunidades para que los Estados logren ascender en la jerarquía de riqueza del Sistema Mundo, o resistan su degradación, no están distribuidas de manera equitativa en el sistema interestatal. Por el contrario, la desigual geografía global exhibe Estados muy diversos, que han atravesado transformaciones en sus funciones, tamaños, formas y capacidades (Flint & Taylor, 2018).

El reconocimiento de esta diversidad es el punto de partida de cualquier investigación preocupada por el desarrollo. Sin embargo, desde la consolidación de un campo disciplinar alrededor de esta temática, la hipótesis dominante ha tendido a olvidar la tensión e interdependencia entre el sistema interestatal y el capitalismo a escala global, señalando que el desempeño económico de los países se explica fundamentalmente por sus condiciones internas o sus instituciones (Collier, 2008; Rostow, 1959; Sachs, 2011). En consecuencia, bastaría con asemejar las instituciones de los espacios periféricos a las de los centrales para promover el desarrollo (Hickel et al., 2021). En otras palabras, reproducir la “imagen” de los Estados centrales en los no centrales. Esta posición no solo ha sido criticada por su nacionalismo metodológico (Vieira, 2015) y la ausencia de una economía política sistémica (Arrighi, 1990), sino también por la experiencia histórica, principalmente durante el siglo XX (Cardoso & Faletto, 1969, 1977; Hirschman, 1968). Su reverso también es problemático, la sobreestimación de las

condiciones sistémicas vuelve homogéneos procesos que no lo son y diluye importantes transformaciones sociales (Arrighi, 1990).

Aquí partimos de reconocer el carácter jerárquico del Sistema Mundo Capitalista y las limitaciones y conflictos que esto plantea para cualquier proceso de desarrollo (Arrighi, 1990). Por la propia dinámica del sistema, los espacios no pueden desarrollarse todos al mismo tiempo, por lo que existen elementos particulares, configuraciones sociales específicas y oportunidades temporales que hacen que los Estados puedan ejercer un poder capaz de influir en los procesos de acumulación, aprovechar tendencias sistémicas favorables y resistir aquellas perjudiciales. Indagar cuáles son esas particularidades dentro del marco general es la inspiración de este trabajo.

El problema radica en que, si bien los Estados del sistema interestatal moderno comparten un núcleo básico de funciones y medios formalmente establecidos (tales como la delimitación territorial, el monopolio de la violencia legítima y la coacción fiscal), la propia dinámica histórica revela una enorme disparidad tanto en su poder como en su capacidad para ejercerlo en la orientación de un proceso de desarrollo. Esta diversidad ha sido nombrada y jerarquizada de distintas maneras, pero en términos generales ha contribuido a diferenciar entre espacios centrales y periféricos, del Norte y del Sur global, desarrollados y subdesarrollados, metrópolis y satélites. En este contexto, Argentina ha sido históricamente posicionada como espacio periférico (Prebisch, 1986), semi-periférico (Arrighi & Drangel, 1986) o dependiente (Cardoso & Faletto, 1969).

La pregunta por Argentina está presente en el debate académico -y político- local y extranjero desde hace varias décadas y ha sido formulada desde diferentes perspectivas teóricas (Katz & Levy Yeyati, 2024). La anécdota de la Argentina como una tipología en sí misma, pronunciada por Simón Kuznets -premio nobel de economía- durante su visita en la década de 1960, no por clásica deja de ser ilustrativa (Fracchia & Sourrouille, 1986). La narración de un pasado glorioso, el fin del modelo agro-exportador, las dificultades durante la Industrialización por Sustitución de Importaciones (ISI), las consecuencias del neoliberalismo y el presente de estancamiento económico forman parte de una historia que ha sido interpelada por miradas que, por lo general, han ubicado de manera excluyente en las condiciones exógenas o endógenas el origen de las dificultades para el desarrollo de Argentina.

Entre el determinismo sistémico y la excepcionalidad existe un camino a recorrer, que radica en analizar los procesos de formación y construcción del Estado como una manifestación particular de esa tensión entre acumulación de capital a escala global y

soberanía política. En esa intersección conflictiva se ubica, desde nuestra perspectiva, la problemática del desarrollo y el rol que el Estado cumple en ella. Su poder para direccionar la acumulación de capital, retener los beneficios de ese proceso y orientar su utilización se comprende no como resultado de la “imagen” que proyecta el Estado, sino como parte de un complejo proceso social, que lo posiciona como un actor más, pero diferenciado, al interior de una “estructura de poder” que territorializa tendencias sistémicas y configura otros actores sociales.

Cuando la literatura especializada refiere a los procesos de formación del Estado, generalmente busca nominar el momento de creación de una organización sociopolítica capaz de cumplir con los criterios weberianos de consolidación territorial, la instauración de un monopolio de la violencia y el reconocimiento de sus fronteras a nivel internacional (Mazzuca, 2021, 2022). Por su parte, los momentos de construcción habitualmente involucran procesos de cambios en las modalidades de intervención del Estado, sus capacidades administrativas, burocráticas y financieras. Comúnmente, estos análisis no han indagado en la intersección entre la formación y construcción del Estado con la problemática del desarrollo, como aquí es planteada, y han privilegiado una dimensión “intrínseca” del Estado, identificada con la edificación de estructuras burocráticas, instancias de coordinación y capacidades organizativas (Chibber, 2011). Sin embargo, al introducir el desarrollo como un fenómeno conflictivo resulta necesario poner énfasis también en una dimensión “extrínseca” del Estado, es decir, en aquella que observa las interacciones entre este y los actores sociales en la estructura de poder, la existencia de disputas o alianzas con actores dispuestos o incluso que solicitan ser direccionados por el Estado (Chibber, 2011).

Este trabajo busca analizar los momentos de formación y construcción del Estado argentino entre mediados del siglo XIX y fines del siglo XX desde esta perspectiva, poniendo énfasis en la generación –o no- de un “poder directivo” del Estado sobre la estrategia de acumulación y su orientación hacia el desarrollo. Para ello estructuramos cinco capítulos, en el primero exponemos las decisiones teóricas y metodológicas para llevar adelante el análisis. Luego, cada capítulo abarca un período temporal determinado, al interior del cual destacamos las características de las tendencias sistémicas y hegemónicas desplegadas en cada momento histórico, su impacto en la Argentina a partir de la conformación de una estructura de poder, al interior de la cual el Estado opera mediante prácticas estatales que pueden expresar movimientos de auto-fortalecimiento del Estado o de auto-debilitamiento.

## Antecedentes

Esta tesis se inscribe dentro del amplio campo de las Ciencias Sociales, pero más específicamente en la intersección entre la teoría del Estado y los estudios del desarrollo. Ambos tópicos han sido recorridos largamente en el debate académico y desde diversas perspectivas teóricas, tanto por separado, como también propiciando numerosos cruces y puntos de contacto entre ellos. Para construir una revisión de literatura acorde al objetivo planteado, aquí ponemos énfasis en las investigaciones que representan los principales antecedentes de este trabajo.

En relación con los estudios ligados al desarrollo, destacamos que a partir de mediados del siglo XX se observan aportes provenientes de diversos campos disciplinares. Un primer antecedente lo constituyen los denominados “pioneros del desarrollo” (Meier & Seers, 1984) entre los que se encontraban Hirschman (1958), Lewis (1960), Rostow (1959) y Nurkse (1952), entre otros. En general, para los “pioneros del desarrollo” y en especial para aquellos que realizaron análisis estructuralistas, un país desarrollado y uno subdesarrollado se diferenciaban al nivel de las estructuras y no tanto en grados de desarrollo. Por ello, se dedicaron a investigar rigideces específicas, bajas elasticidades de demanda y oferta, problemas de transacción, entre otras (Meier & Seers, 1984). Estos autores comparten el hecho de otorgarle un rol relevante al Estado para impulsar procesos de transformación de las estructuras productivas.

Dentro de ese grupo de “pioneros”, pero ya en tierras latinoamericanas, los aportes de Raúl Prebisch (1986) han fundado una corriente de pensamiento de gran relevancia y actualidad para los estudios del desarrollo en la región (Fernández & Brondino, 2019) y el mundo (Amsden, 2004). Si bien Prebisch comparte aspectos coincidentes con los “pioneros”, también se diferencia de estos enfoques. Prebisch propone una aproximación a la realidad según la cual la transformación estructural se encuentra obturada por la forma en que la economía internacional está articulada en centros y periferias. De esta manera, en el intercambio entre bienes manufacturados (provenientes del centro) y bienes primarios (exportados desde la periferia), no se cumplen los beneficios de la división internacional del trabajo, es decir, sus beneficios no se extienden hacia la periferia por la capacidad del centro para apropiarlos (Prebisch, 1986). Esto se cristaliza en la tendencia hacia el deterioro de los términos de intercambio (Prebisch, 1986).

A partir de estos aportes, nuevos estudios profundizaron desde la noción de “dependencia” (Cardoso & Faletto, 1969; Furtado, 1971; Quijano, 1967, 1968). En general, recuperaron parte del planteo estructuralista respecto de explicar la situación



de América Latina desde un análisis histórico de su inserción global al momento de la expansión capitalista. A este reconocimiento estructural, el enfoque de la dependencia agrega un análisis de sus implicancias para la constitución de grupos sociales al “interior” de la región, que definen y redefinen las relaciones hacia “afuera” (Cardoso & Faletto, 1969). De esta manera, las diversas contribuciones se enfocaban en comprender la dependencia no sólo como una mera imposición externa, sino a partir de considerar centralmente las relaciones de poder internas de la periferia y la constelación de intereses dominantes que recreaban las dinámicas de subordinación.

Si bien estos aportes revisten de importancia, como bien identifican Ormaechea y Fernández (2020), el estructuralismo latinoamericano –y en general los estudios ligados al desarrollo- no cuentan con un abordaje sistemático del Estado, a pesar de apelar a este como un actor fundamental en el proceso de planificación. Nuestro trabajo busca abordarlo específicamente como un actor relevante, por lo que resulta necesario revisar la literatura preexistente en torno a este objeto de estudio, con el fin de comprender la relación entre el Estado y los procesos de desarrollo. En primer lugar destacamos la tradición marxista, iniciada a partir de los trabajos de Karl Marx (1843; 1974) y Friedrich Engels. Si bien Marx no publicó un tratado teórico sobre el Estado, sus escritos sentaron las bases para que este vacío buscara ser abordado por otros, principalmente desde principios del siglo XX por Antonio Gramsci (1981b), y de manera más metódica desde la década de 1960 con los trabajos de Nicos Poulantzas (1969, 1978), John Holloway (1977), Joachim Hirsch (1978), y más recientemente recuperada por autores como Robert Jessop (2002, 2014), Raju Das (2022) o por Robert Cox para el análisis del escenario global (1983, 1987).

Esta tradición posee diversas aristas a su interior que, en términos generales, Das (2022) sintetiza en tres tendencias: una visión instrumental que pone el foco en la agencia de la clase capitalista, una más institucional donde se rescata el accionar de los actores estatales y, por último, una que pone el énfasis en el análisis de la estructura de la economía capitalista y del estado capitalista. Sin embargo, el piso común del que parten es el carácter de clase del Estado, su papel fundamental en asegurar y reproducir las relaciones capitalistas de producción y en el ejercicio de una hegemonía que consolide una visión del mundo ligada a los intereses de la clase dominante. De manera similar, Wang (2021) identifica a este enfoque como parte de una primera generación de teoría del Estado, centrada en la sociedad y en la competencia al interior del Estado por la distribución del poder y la influencia para incidir en las políticas adoptadas.

Una perspectiva que establece cierto diálogo con el núcleo anterior, pero que coloca el énfasis en la interrelación entre el Sistema Mundo Capitalista y el sistema interestatal,

junto con una mirada propia sobre el desarrollo, es la que se desprende del Análisis de Sistemas Mundo (ASM). Los ASM sostienen que la existencia del sistema interestatal ha sido clave al proceso de emergencia del Sistema Mundo Capitalista y que las cadenas de mercancías han atravesado sus fronteras (Wallerstein, 1974b, 1979). Esto genera una dinámica sistémica que organiza a los Estados en una jerarquía de poder y riqueza compuesta de tres zonas: el centro, la semi-periferia y la periferia (Arrighi & Drangel, 1986). La distribución del mundo en estas zonas es relativamente estable, a pesar de la existencia de casos individuales de ascenso por parte de países particulares (Karataşlı, 2017). Esta perspectiva sostiene que las tendencias seculares tienen un funcionamiento sistémico que ordena el movimiento histórico del Sistema Mundo Capitalista, al mismo tiempo que el accionar de un Estado individual puede afectar de cierta manera la división internacional del trabajo mediante la adopción de políticas que eleven el *status* de las actividades productivas que se encuentran bajo su jurisdicción (Arrighi & Drangel 1986), aunque el poder de cada Estado para hacerlo se vea limitado por el poder de otros Estados para impedirlo. Sin embargo, los ASM no colocaron al Estado directamente como objeto de estudio.

Por otro lado, los estudios de Max Weber (1994, 2021) a principios del siglo XX sobre la burocratización del mundo, los tipos de legitimidad y la formación de los Estados han dado algunos de los aportes más relevantes en el estudio de las instituciones. Weber ha sido uno de los pensadores más influyentes para la sociología y la ciencia política, colocando los cimientos para corrientes de investigación sobre el Estado, la autoridad y la legitimidad. Weber define al Estado como la comunidad humana que reclama para sí, con éxito, el monopolio del uso legítimo de la fuerza al interior de un territorio determinado (Weber, 2013). Esta definición es el punto de partida común de la corriente neo-weberiana desarrollada desde los años ochenta (Lottholz & Lemay-Hébert, 2016) que incluye los trabajos de Charles Tilly (1990), Michael Mann (1986) y Theda Skocpol (1985). Más recientemente los trabajos de Daron Acemoglu y James Robinson (2008, 2012, 2020) pueden incluirse dentro de esta perspectiva que destaca el rol de las instituciones políticas para explicar las desigualdades económicas entre los países.

Según Wang (2021) este enfoque constituye una segunda generación de teorías del Estado ya que ha puesto el énfasis en las instituciones como variable explicativa del subdesarrollo en ciertas regiones del mundo. En general, esta generación centrada en el Estado destaca la existencia de una autonomía del Estado respecto de las fuerzas de la clase social dominante y ha contribuido a una literatura en torno a los “Estados desarrollistas” (Evans, 1995), que pone atención a la capacidad administrativa del Estado, la habilidad del aparato estatal y su coordinación, para afirmar su autoridad

sobre la sociedad, junto con la conceptualización subyacente de la legitimidad para ejercer el poder de manera autónoma.

A pesar de que estos aportes constituyen un salto adelante en términos teóricos, consideramos que este enfoque puede resultar insuficiente a causa de un predominio del nacionalismo metodológico y la ausencia de problematización sobre la economía política del Sistema Mundo Capitalista y su funcionamiento jerárquico en la problemática del Estado y el desarrollo. El enfoque de Joel Migdal (1988, 2001) pretende recuperar elementos de ambas generaciones de teoría del Estado, pero poniendo atención a los procesos en el “Tercer Mundo”. La importancia de situar espacialmente el análisis radica en que, en muchos espacios por consecuencia del colonialismo y el imperialismo, las trayectorias históricas han construido Estados muy distintos a los de los espacios centrales. Este enfoque fue denominado “Estado en la sociedad” porque en lugar de tomar al Estado como dado, Migdal lo posiciona en relación con el resto de los actores sociales, enfatizando su proceso de construcción histórica.

En este sentido, el argumento central de Migdal (2001) sugiere una aproximación al Estado que comparte elementos, pero también difiere de la iniciativa weberiana, principalmente por el énfasis de la segunda en conceptualizar las variaciones entre los distintos Estados sólo desde su distancia respecto del tipo ideal (europeo). Esto conlleva importantes consecuencias para las ciencias sociales ya que, de recurrir a ese tipo de definiciones de manera acrítica, los análisis de las trayectorias históricas de los Estados y sus dificultades para desarrollarse económicamente consiste simplemente en especificar y medir la desviación de la norma o del ideal. El riesgo de este tipo de aproximaciones se observa de manera directa en un conjunto de estudios que se comenzó a conformar en la década de 1990, enmarcado en el trabajo de organismos internacionales como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y el Banco Mundial (Nay, 2013) que recurren de manera instrumental a los enfoques neo-weberianos para analizar los procesos de “construcción estatal” y sugerir patrones de construcción de los Estados. Esta literatura se referencia a partir de nociones como “Estados fallidos” o “Estados frágiles” (Brinkerhoff, 2007; King & Zeng, 2001). A pesar de constituir una mirada reduccionista y en gran medida colonialista respecto de los espacios no desarrollados (Nay, 2013) este enfoque ha servido de basamento teórico para trabajos orientados al análisis de políticas públicas y dedicados a la idea de que es posible medir la fragilidad, pronosticar el fracaso del Estado y prescribir medidas de estabilización del gobierno en los países en desarrollo (Lottholz & Lemay-Hébert, 2016).

El principal ángulo de crítica a este enfoque institucionalista de la construcción del Estado es que el énfasis en las instituciones y las capacidades estatales, basada más o menos explícitamente en un modelo europeo, lleva a marginar analíticamente, cuando no a ignorar, los contextos políticos, culturales e históricos de los países en cuestión (Lemay-Hébert, 2009; Nay, 2013). Sin embargo, las falencias de este enfoque no deben alejarnos de la búsqueda por capturar las diversidades en las trayectorias estatales alrededor del mundo. Por ejemplo, Call (2008) sugiere que una noción como la de "Estado fallido" debería sustituirse por categorías más matizadas que pueden superponerse en algunos casos pero que siguen siendo conceptualmente distintas. Por ejemplo, propone "Estado colapsado" cuando el aparato estatal deja de existir durante un periodo de varios meses, o "Estado débil" cuando las redes e instituciones informales se han convertido en los principales canales de prestación de servicios y asignación de recursos públicos.

No obstante, esta definición de "debilidad" si bien constituye un avance respecto a la falacia del "Estado fallido", no se acerca del todo a la orientación de esta tesis y a nuestro interés por comprender la debilidad del Estado para direccionar el capital. Esto se debe a que aquí ponemos énfasis en la interrelación entre Estado y desarrollo, teniendo como eje fundamental las condiciones de la acumulación de capital, su orientación y direccionamiento, insertas en el funcionamiento jerárquico del Sistema Mundo Capitalista. Para eso buscamos destacar los procesos históricos que han construido las modalidades del ejercicio del poder estatal a lo largo de tiempo, los actores con los cuales interactúa y la relevancia que adquieren las transformaciones globales.

Una corriente en formación constituye un antecedente en esta dirección, ya que recupera los procesos históricos para analizar las características fundacionales de la formación de los Estados y su impacto en las trayectorias de cada espacio. Esta perspectiva se engloba dentro de los estudios del *State formation* y *state building* y comparte en su origen parte de los postulados institucionalistas (Tilly, 1990), pero de manera creciente ha incorporado otras perspectivas en la medida en que ha sido utilizada para investigar distintos espacios como Asia (Gonzalo, 2022; Wang, 2022; Wong, 1997; Zhao, 2015) y América Latina (Centeno, 2002; Kurtz, 2013; Mazzuca, 2021; Saylor, 2019; Soifer, 2015).

A pesar de utilizar distintos enfoques y casos de estudio, en general esta corriente dedicada a investigar la formación y construcción de los Estados tiene un importante porvenir y constituye un salto hacia adelante en los abordajes sobre los procesos de formación y construcción del Estado en espacios no-centrales. Particularmente para América Latina, la preocupación por las características de su formación histórica, su

posicionamiento periférico y sus corolarios a lo largo de la breve historia independiente de la región implica una necesaria revisión de las trayectorias estatales y de su relevancia para entender el presente. En este sentido, esta investigación recupera estos aportes y pretende inscribirse al interior del debate sobre la formación estatal, su construcción en el tiempo y la relación que se establece con los procesos de desarrollo.

Por último, posicionar al Estado y su poder para direccionar la acumulación de capital en pos del desarrollo en el centro de esta investigación responde, en gran medida, a una preocupación compartida por el grupo “Estado, Espacio y Desarrollo” nucleado en el Instituto de Humanidades y Ciencias Sociales del Litoral, dirigido por el Dr. Víctor Ramiro Fernández e integrado por investigadores, docentes y becarios. Las investigaciones realizadas de manera sostenida y los debates e ideas que de allí provienen otorgan un contexto de producción de relevancia crucial para esta tesis.

## Capítulo 1

### Estado, acumulación de capital y desarrollo. Fundamentos teóricos y metodológicos para la investigación

#### Introducción

Para analizar los procesos de formación y construcción estatal en Argentina partimos del reconocimiento de tres postulados interconectados. En primer lugar, el Sistema Mundo Capitalista opera con una lógica sistémica y global a partir de una única Economía-Mundo Capitalista formada por procesos de larga duración (Arrighi, 1994, 2007a; Braudel, 1984; Karatasli, 2020) en conexión con procesos contingentes que pueden alterarla o reforzarla (Fernández et al., 2023; Sidler & Fernández, 2022); en segundo lugar, frente al funcionamiento unitario de la Economía Mundo se encuentra una multiplicidad de Estados nacionales, que forman un sistema interestatal (Arrighi, 1994; Flint & Taylor, 2018; Wallerstein, 1979); por último, esta multiplicidad de Estados se encuentra ordenada jerárquicamente en zonas (centro, periferia y semi-periferia) relativamente estables en su distribución, pero pasibles de ser modificadas en su composición (Arrighi & Drangel, 1986). Los Estados centrales, y particularmente los Estados hegemónicos ejercen un rol clave en el funcionamiento del Sistema Mundo Capitalista (Arrighi, 1994).

El reconocimiento de esta jerarquía obliga a situar el análisis del Estado argentino desde una mirada sistémica, lo que deriva en observar el proceso de acumulación de capital atravesado por la disputa global por acaparar los beneficios. Generalmente, para comprender por qué algunos espacios han tenido éxito en esa tarea se han señalado procesos como la regionalización, la capacidad tecnológica y el Estado como elementos a indagar (Vieira et al., 2023). Aquí nos interesa explorar el tercero. Sostenemos que, en términos generales, el poder del Estado es relevante como variable diferencial entre las trayectorias de distintas regiones del Sistema Mundo Capitalista (Fernández et al., 2023; Fernández & Sidler, 2023; Lauxmann & Fernández, 2023). Sin embargo, este poder no se comprende prestando atención únicamente al Estado, ni cualquier “poder estatal” es suficiente para promover un proceso de desarrollo. Es necesario un “poder directivo” (Amsden, 2001) para orientar una determinada estrategia de acumulación, lo que pone de relieve la observación de los demás actores sociales que intervienen en ella.

Un poder de esas características no está repartido de manera homogénea entre la multiplicidad de Estados existentes en el sistema interestatal. La división tri-partita de la

economía-mundo capitalista contribuye a reconocer las características de los Estados distribuidos en esas zonas (Wallerstein, 2004), pero ese nivel de generalidad otorga pocas herramientas para profundizar el análisis desde las dinámicas nacional-regionales y los actores sociales que ostentan poder en cada espacio. Si bien un abordaje sobre el Estado y las características de su poder en lo relativo al direccionamiento de la estrategia de acumulación no puede prescindir de esa mirada sistémica, ya que contribuye a explicar la formación de una determinada “estructura de poder” (Graciarena, 1972), esta mirada global precisa ser complementada con una teoría del Estado, que nos permita analizar los procesos de formación y construcción, con particular énfasis en la generación y en las características del poder estatal sobre la estrategia de acumulación.

Esto hace posible circunscribir el análisis e incorporar la problemática del desarrollo en este marco teórico. Con esta incorporación queda delimitado que nos interesan los procesos de formación y construcción estatal a partir de la generación de un poder capaz de direccionar de manera estable una estrategia de acumulación de capital orientada al desarrollo. Con “desarrollo” nos referimos a un modelo específico de acumulación de capital y distribución del excedente, que adquiere una dimensión axiológica ligada al reconocimiento y la decisión política de que una determinada trayectoria socioeconómica es preferible a otra.<sup>1</sup> De manera que una estrategia de acumulación de capital se orienta hacia el desarrollo cuando busca desplegar un modelo de generación y distribución del excedente que vaya más allá de la reproducción inalterada de desigualdades a nivel nacional y regional (Fernández, 2017).

Así, a lo largo del capítulo sostenemos que el funcionamiento sistémico del capitalismo en su interconexión con el sistema interestatal genera una jerarquía de Estados, en la cual los Estados hegemónicos ejercen un poder de liderazgo y dominio sobre los espacios periféricos y semi-periféricos (Arrighi, 1994). Estas tendencias sistémicas tienen un rol importante en la formación, fortalecimiento o debilitamiento de actores sociales emplazados en estructuras de poder (Graciarena, 1972) que se organizan en diversas escalas globales, regionales, nacionales y locales. Al interior de estas estructuras de poder se comprenden las trayectorias históricas de construcción de los Estados. De este proceso histórico resultan interacciones de diferentes características entre el Estado y el resto de los actores sociales (Chibber, 2011; Migdal, 1988, 2001), que contribuyen a explicar las heterogeneidades espaciales y regionales en el ejercicio

---

<sup>1</sup> Esta aproximación a la problemática del desarrollo responde a un interés por indagar en la economía política de los procesos de formación y construcción estatal, lo que deja fuera del alcance de esta investigación dimensiones como la cuestión ambiental, las desigualdades de género o también las espaciales, que forman parte de una mirada integral sobre el desarrollo.

del poder estatal y su capacidad para direccionar la estrategia de acumulación hacia el desarrollo.

En lo siguiente, el capítulo se divide en cuatro partes. Luego de la presente introducción, exponemos nuestra mirada sobre el funcionamiento del Sistema Mundo Capitalista a escala global, su desarrollo espacialmente desigual y el ordenamiento jerárquico del sistema interestatal (Arrighi, 1994; Wallerstein, 1979). Sin embargo, en este enfoque sistémico identificamos la ausencia de una problematización sobre el Estado, principalmente como consecuencia de privilegiar al Sistema-Mundo como unidad de análisis. De manera que las características que asumen los Estados y su poder -sobre todo en los espacios no centrales- queda relegado a un segundo plano (Acco, 2018; Fernández & Sidler, 2023). Por ello, en la segunda parte presentamos nuestra concepción del Estado, construida a partir de los aportes de Migdal (1988, 2001) y Chibber (2011). Incorporar esta perspectiva nos permite situar al Estado a partir de sus “prácticas” (Migdal, 2001) y sus interacciones con el resto de los actores sociales (Chibber, 2011) en la estructura de poder (Graciarena, 1972).

Este último término será central en la tercera parte, donde recuperamos lo trabajado en los puntos 1.1 y 1.2 para abordar directamente la relación entre las dinámicas sistémicas, la acumulación de capital, el Estado y el desarrollo –tal y como lo entendemos en este trabajo-. Luego de estos apartados teóricos presentamos la estrategia metodológica para operacionalizar los conceptos planteados de una manera que contribuyan a alcanzar los objetivos. Luego delimitamos el marco temporal de la investigación, como así también explicitamos las decisiones de recolección de datos cualitativos, cuantitativos y las técnicas utilizadas.

### **1.1 Problematizando al Estado en el Sistema Mundo Capitalista**

Como señalamos, partimos de identificar el funcionamiento del capitalismo desde el Análisis de Sistema Mundo (ASM) principalmente a partir de los trabajos de Immanuel Wallerstein (1979, 2004) y Giovanni Arrighi (1994, 2007a). Los principales aportes de esta corriente refieren a una definición propia de “capitalismo”, al funcionamiento del sistema interestatal y el despliegue histórico del Sistema Mundo Capitalista a partir de Ciclos Sistémicos de Acumulación (CSA). Respecto del primer concepto, Arrighi (1994) rescata la fórmula general de la producción capitalista acuñada por Karl Marx (2010) (Dinero-Mercancía-Dinero') y la desplaza hacia el funcionamiento del capitalismo como un sistema histórico, desde una lectura de Fernand Braudel (1985). También recupera de Wallerstein (2004) la concepción del capitalismo guiado por la búsqueda de liquidez



expandida, es decir, por la acumulación sin fin de capital, definición que enfatiza su “flexibilidad” y el carácter “ecléctico”.<sup>2</sup>

Siguiendo a Arrighi (1994), el capitalismo surge en Europa occidental, entre fines del siglo XVI y principios del XVII, más precisamente en las ciudades-estado de Venecia, Florencia y Génova. Para fundamentar esta tesis, Arrighi recupera la diferenciación de Braudel (1984) entre economía de mercado y economía capitalista, destaca que la primera se vuelve propiamente capitalista no sólo a partir de la existencia de actores capitalistas movilizados por la incesante acumulación de capital, sino, por la relación mutuamente reforzante entre el poder estatal y el capital (Arrighi, 2008).

Tal identificación se dio por primera vez en el espacio europeo, donde la relación capital-Estado adquirió características inéditas hasta el momento.<sup>3</sup> En la península europea, la fragmentación estatal y el enfrentamiento militar favorecieron el surgimiento de la competencia por la radicación del capital, lo que derivó en una preocupación de los Estados por intentar asegurar posiciones de cuasi-monopolio para sus capitales (Tilly, 1990). De esta manera, el proceso de acumulación de capital y de identificación de ese interés con el Estado surgió de manera interconectada con el establecimiento de una estructura política caracterizada por la fragmentación espacial, resultado de la Paz de Westfalia. Así, los dos macro-procesos del Sistema-Mundo moderno, es decir, la consolidación –y posterior expansión- del sistema interestatal europeo y el surgimiento del capitalismo están estrechamente relacionados (Arrighi, 1994).

Desde sus inicios este sistema funciona a escala global y de manera desigual (Wallerstein, 1979) y en su despliegue ha ido incorporando distintos espacios (Chase-Dunn, 2019) a una única división del trabajo, que distribuye a las regiones y los Estados en tres zonas: centro, semi-periferia y periferia (Arrighi & Drangel, 1986; Karatasli, 2020). Los casos de movilidad en esa jerarquía de riqueza son relativamente excepcionales, sin embargo, algunos espacios han modificado su lugar, ya sea por ascender en la jerarquía, como también por descender. Por lo tanto, la estabilidad de las zonas no implica la inmovilidad de los espacios, por el contrario, constantemente los Estados intentan mejorar las condiciones de acumulación de capital en sus territorios y resistir las dinámicas de periferialización del sistema y de otros Estados (Arrighi & Drangel, 1986). Sin embargo, las posibilidades de emprender procesos de ascenso, o de resistir

---

<sup>2</sup> Al constatar una independencia de los actores capitalistas respecto de la particularidad de una actividad comercial u otra, Arrighi adopta una posición cercana a Wallerstein en su debate con Robert Brenner (1998) sobre el origen del capitalismo (Denemark & Thomas, 1988; Sidler & Fernández, 2022)

<sup>3</sup> Principalmente en comparación con el mundo asiático, centro de la acumulación durante los siglos previos (Frank, 1997).

la degradación, no están repartidas de manera equitativa en el sistema interestatal. Ello se debe a que, si bien en términos formales los Estados comparten un núcleo básico de funciones respecto de la delimitación de un territorio, el monopolio de la violencia legítima y de la coacción fiscal sobre sus ciudadanos, en términos de su economía política la heterogeneidad predomina tanto entre las zonas como al interior de las mismas.

En este sentido, Arrighi y Drangel (1986) señalan que los Estados no son meros contenedores pasivos de actividades centrales y periféricas, por el contrario, cada uno ha establecido relaciones orgánicas con el capital de distintas maneras, dependiendo del tipo de actividades económicas que se hayan radicado bajo su jurisdicción. La presencia de actividades centrales requiere de un poder del Estado para garantizar esos monopolios a nivel interno y operar como plataforma en el sistema interestatal para asegurar el predominio de sus empresas en el mercado global. Por el contrario, la preponderancia de actividades periféricas en un territorio (es decir, aquellas sujetas a fuerte competencia), es muestra de una debilidad por parte del Estado para garantizar rentabilidad (Wallerstein, 2004). Por lo tanto, la capacidad real de realizar un cambio en las condiciones de acumulación de capital a partir de atraer actividades centrales depende, en gran medida, de las acciones y las relaciones con el capital que los Estados hayan establecido en el pasado (Arrighi & Drangel, 1986, p. 24).<sup>4</sup>

En este esquema ya comienza a quedar en claro que la distribución del poder global no es equitativa, ya que los Estados centrales tienen la capacidad de impulsar cambios en el funcionamiento de la economía en su propio espacio y en los demás países. Así, entran en juego dos elementos cruciales para comprender la dinámica del sistema interestatal desde la perspectiva del ASM: la dominación y la hegemonía (Arrighi 1994). Según esta perspectiva existen dos maneras para que un Estado alcance el predominio a nivel global. La primera es transformar la economía-mundo en un imperio-mundo, con una única autoridad política. Esto nunca ha sucedido en el moderno Sistema Mundo Capitalista (Wallerstein, 1979). La segunda es obtener la hegemonía, solo tres poderes la han alcanzado desde el establecimiento de la economía mundo capitalista y por periodos relativamente breves. Primero las Provincias Unidas, a mediados del siglo XVII,

---

<sup>4</sup> Mas aún, la noción de "autonomía relativa", tan cara al neomarxismo, se vuelve problemática, ya que se basa implícitamente en la idea de que tanto el Estado como la economía cubren el mismo territorio (Flint & Taylor, 2018). Al ver la situación de este modo surge el problema de relacionar una "economía nacional" con un "Estado nacional". Sin embargo, el proceso de acumulación opera de manera unitaria a escala global y convive necesariamente con una multiplicidad de Estados (Arrighi, 1994). Por lo tanto, no es necesario recurrir a un argumento de autonomía relativa para explicar la variedad de formas políticas que los Estados adoptan bajo el capitalismo, la fragmentación política conlleva necesariamente diversos tipos de relaciones y orientaciones entre los Estados y los actores capitalistas emplazados en su territorio.

luego el Reino Unido a mediados del siglo XIX y Estados Unidos desde el fin de la segunda posguerra (Arrighi, 1994).

Arrighi (2005) señala que la hegemonía es algo más y diferente que el dominio puro y simple; la define como ese poder adicional que habilita el ejercicio de un liderazgo intelectual y moral, consolidando un giro gramsciano en la concepción de hegemonía en el sistema interestatal (Sidler & Fernández, 2022). De esta manera, la hegemonía refiere al poder de un Estado para ejercer funciones de liderazgo y gobierno sobre un sistema de Estados soberanos, mediante un conjunto de reglas que no expresan solo el beneficio del hegemón, sino que deben también incluir un consenso por parte de los Estados subordinados, a la forma de una prosecución del interés general (Arrighi, 1994).

Además, agrega Arrighi (1994), los Estados hegemónicos son actores protagónicos en los procesos de expansión material y financiera en el Sistema Mundo Capitalista. Ello implica que el movimiento de formas de capital unidas mayormente a la producción o a la financierización marca el ritmo de los Ciclos Sistémicos de Acumulación. Cada CSA se caracteriza por una fase de expansión material y una de expansión financiera, sus despliegues dan la pauta de comportamiento del Sistema Mundo Capitalista a escala global a lo largo de su historia, así como de las trayectorias de los Estados hegemónicos. La expansión financiera marca el “otoño” de una hegemonía y el inicio de su crisis. El interregno entre la “crisis señal” de la hegemonía de un Estado y el establecimiento de una nueva está caracterizado por lo que Arrighi (1994) denomina “caos sistémico”, es decir, un momento de desorganización aguda e irremediable, cuyo síntoma es el aumento de la conflictividad interestatal (Arrighi & Silver, 1999; Silver & Slater, 1999).

En consecuencia, observado en su lógica sistémica y en la *longue durée*, el Sistema Mundo Capitalista adopta una naturaleza cíclica y contradictoria, en cuyo interior las hegemonías ocupan un rol central en la configuración y transformación del sistema a lo largo de los CSA. Por la selección temporal de esta investigación, nos interesa indagar en los ciclos británico y estadounidense. Ambos se caracterizan por dos estrategias de acumulación global bien diferenciadas, lo que generó tendencias diversas en las relaciones con los espacios semi-periféricos y periféricos, influyendo de distintas maneras y con diversas intensidades en las características de la sociedad civil y en sus actores principales.

La estrategia británica fue denominada como “imperialismo del libre comercio” (Arrighi, 1994; Gallagher & Robinson, 1953), para destacar no solo la administración del Sistema Mundo Capitalista mediante el libre comercio, sino también para recalcar las bases

imperiales del régimen británico de dominio y acumulación a escala mundial.<sup>5</sup> La extroversión de la economía británica se convirtió en el sostén de un proceso de formación del mercado mundial en el que las ramas más importantes de la actividad económica británica desarrollaron fuertes vínculos de complementariedad con las economías de los países coloniales o recientemente independizados (Kaplan, 1969). Este tipo de relación tiene una relevancia central para las modalidades de inserción internacional que caracterizó el período post-independencia de la Argentina y hasta comienzos del siglo XX, ya que las dinámicas geopolíticas y geoeconómicas contribuyeron a una inserción subordinada, mediante una tendencia hegemónica de “periferalización”. Con ello nos referimos al tipo de relación establecida entre el Estado hegemónico y países o regiones particulares, e incluye el conjunto de flujos comerciales, financieros, políticos y militares que promueven una inserción en el Sistema Mundo Capitalista de manera subordinada a las necesidades del hegemón, contribuyendo a formar actores locales ligados a sus intereses (Cardoso & Faletto, 1969; O’Connell, 1984).

Por su parte, el ciclo estadounidense se diferenció del británico por su régimen auto-céntrico, mediante el cual su economía nacional (de escala continental) se convirtió en la base de un proceso de “internacionalización” del mercado mundial, caracterizado por la integración vertical de los procesos de producción e intercambio (Arrighi, 1994). En consecuencia, la relación con el espacio argentino cambió radicalmente respecto de las modalidades adoptadas durante el ciclo británico, ya que una estrategia auto-centrada disminuía las importaciones de los países de América Latina (Prebisch, 1986). Como contrapartida, esto pudo haber favorecido en la formación de una “tendencia permisiva” hacia los distintos espacios nacionales, que combinada con el contexto de Guerra Fría, abrió cierta posibilidad de articular iniciativas estatales que impulsaran cambios y transformaciones en las estrategias de acumulación diferentes a aquellas durante el ciclo británico, mediante una amalgama entre los intereses de clases y actores sociales asociados a una estrategia de acumulación sobre la base de la conformación de un sector manufacturero (Lauxmann & Fernández, 2023).<sup>6</sup>

---

<sup>5</sup> Esta forma de gobierno del Sistema Mundo Capitalista combinaba una política de apertura comercial de su mercado doméstico (Arrighi, 1994) con la expansión territorial de ultramar y el desarrollo de la industria doméstica de bienes de capital.

<sup>6</sup> La incorporación de la actividad manufacturera resulta relevante ya que es considerada como un medio a través del cual se pueden transmitir los avances científicos y técnicos al resto de la estructura productiva (Lauxmann & Fernández, 2023). Además, las manufacturas tienen el potencial de generar empleo en amplios sectores de la población, mejorando también los niveles de productividad. Sin embargo, no todos los complejos manufactureros generan estas ventajas; se requiere una base endógena, que se distinga por su complejidad y dinamismo (Amsden, 2004; Fernández, 2017). Por ejemplo, aquellos países que experimentaron procesos de ascenso en la

Por último, existe un tercer tipo de tendencia hegemónica que podemos sintetizar como “de promoción” o lo que Wallerstein ha denominado “desarrollo por invitación” (Wallerstein, 1974b, p. 19). Este tercer tipo no es característico de las relaciones con el espacio latinoamericano, sino más bien con el asiático (Japón, Corea del Sur y Taiwán).<sup>7</sup>

Estas “tendencias hegemónicas” están aquí definidas en términos ideales y al momento de analizar su despliegue en la trayectoria formativa y constructiva del Estado argentino queda en claro su carácter histórico y, por lo tanto, no automático ni totalizador. Al mismo tiempo, estas tendencias pueden tener diversas intensidades y ser mayor o menormente mediadas por el accionar de los Estados. Identificar qué tipo de tendencia, y con qué consecuencias, predomina en determinado momento entre la estrategia de acumulación del Estado hegemónico y la Argentina se vuelve central para este trabajo de investigación, ya que esas características contribuyen a empoderar determinados actores en la estructura de poder e impactan en las relaciones que el Estado lleve adelante con ellos. Sin embargo, una explicación de carácter exógeno no resulta suficiente para explicar por qué algunos espacios logran implementar estrategias de desarrollo mientras otros no. Es preciso ubicarnos en una dinámica dialéctica donde los cambios globales afectan a las estructuras de poder nacional-regionales, pero también esas estructuras y Estados pueden generar mecanismos para resistir o aprovechar las tendencias. Arrighi y Drangel (1986) y Arrighi (1990) señalan que los Estados semi-periféricos pueden alcanzar estándares de riqueza asimilables a los del centro, sin embargo, el funcionamiento del capitalismo vuelve imposible ese destino para todos los espacios.<sup>8</sup> En este sentido, la pregunta fundamental es por qué algunos espacios pudieron establecer trayectorias de ascenso mientras otros no.

Sostenemos que el ASM resalta de manera correcta que la competencia interestatal y la influencia de los capitales en la economía global impactan en la conducta y el desempeño económico de los Estados. No obstante, también consideramos que este análisis puede enriquecerse al tener en cuenta los procesos de formación y construcción estatal, ya que la posibilidad de aprovechar cuando los países centrales entran en crisis (Frank, 1997) o cuando se ensanchan los márgenes de maniobra, puede depender de

---

jerarquía de riqueza desde finales del siglo pasado hasta principios del presente llevaron a cabo un fortalecimiento del sector manufacturero, donde el capital doméstico y el Estado desempeñaron papeles centrales, promoviendo innovaciones y nuevas tecnologías (Lauxmann & Fernández, 2023).

<sup>7</sup> Esta estrategia de “desarrollo por invitación” promovida por Estados Unidos durante la Guerra Fría supuso un impulso inicial de la Inversión Extranjera Directa estadounidense, y la posterior incorporación de estos países a las redes globales de capital.

<sup>8</sup> Una hipótesis de esas características entra en conflicto con parte importante de la literatura ligada al desarrollo, que lo presupone un destino posible para todos los Estados (Galbraith, 1962).

la existencia de coaliciones de poder, clases, burocracias y liderazgos en los espacios no centrales, capaces de sostener determinadas estrategias de acumulación y expandir su poder en la escena internacional por un período relativamente prolongado de tiempo (Fiori, 2015b). Es en este ámbito que consideramos que el ASM mantiene un déficit en su tratamiento del Estado como un actor responsable de las trayectorias divergentes.

Esta postura derivó en importantes críticas por parte de enfoques institucionalistas como el de Theda Skocpol (1977), quien señala a Wallerstein por relegar otras variables potencialmente explicativas del funcionamiento diferenciado de los Estados, como los patrones institucionales históricamente preexistentes, las amenazas de rebelión popular, las presiones y restricciones geopolíticas. Esta crítica por el reduccionismo del poder político a mero reflejo del interés económico, que marca Skocpol (1977, p. 1080), es recuperado por Arrighi (2007a), lo que resultó en su mayor énfasis en la competencia interestatal, el rol de los Estados, las hegemonías globales y principalmente en una mirada sobre las regiones fuera de Europa. Sin embargo, el predominio del Sistema Mundo como unidad de análisis oscurece, en cierta medida, el análisis sobre el poder de los Estados para maniobrar sobre el control de flujos que ingresan a través de sus fronteras, favoreciendo o dificultando el establecimiento de actividades monopólicas (Flint & Taylor, 2018).<sup>9</sup>

En síntesis, si bien para el ASM el desarrollo es un proceso sistémico al nivel de la economía mundo capitalista, su espacialización ocurre de manera desigual (Vieira, 2015) y los Estados tienen un rol relevante a partir de las relaciones que hayan establecido con el capital (nacional y extranjero, central o periférico) en el pasado (Arrighi & Drangel, 1986). Estas acciones se encuentran en gran medida influenciadas por tendencias hegemónicas en cada CSA en los distintos espacios. Sin embargo, el ejercicio del poder hegemónico nunca es automático ni totalmente determinante, el poder de los Estados y el grado de maniobrabilidad también incide en las trayectorias de los espacios. Frente a esa cuestión, contar con una teoría política y sociológica del Estado puede contribuir a complementar las respuestas que otorga el ASM.

## **1.2 Formación y construcción estatal desde un enfoque de Estado en sociedad**

Enfoques teóricos disímiles como el de Arrighi (1994) o el de Centeno (2002) reconocen que los Estados no siguen un único sendero de formación, ni tampoco se construyen de una vez y para siempre (Fritz & Menocal, 2007; Tilly, 1990). A lo largo de la historia, los Estados han adoptado múltiples funciones, características y roles (Mann, 1986) que los han ido transformando tanto a sí mismos como al resto de los actores sociales con los

---

<sup>9</sup> Esto es reconocido en aportes recientes dentro del ASM (Flint & Taylor, 2018; Yamada, 2012).

cuales interactúan. Diferentes procesos de formación estatal condujeron a relaciones diversas entre el poder institucional de los Estados y grupos de poder como el clero, la nobleza o elites económicas (Carnoy, 1984; Wong, 1997). Estos procesos de formación estatal dejan legados históricos que, con el devenir de las décadas y los siglos, afectan los procesos de construcción estatal (Mazzuca, 2021).

Mazzuca (2021) señala que la formación del Estado refiere específicamente a la consolidación del monopolio de la violencia dentro de un territorio determinado, en línea con la definición clásica de Estado propuesta por Max Weber. En contraste, la construcción del Estado implica el desarrollo de infraestructuras administrativas y burocráticas necesarias para que el Estado pueda recaudar impuestos efectivamente y suministrar bienes públicos de manera justa y eficiente a lo largo de todo el territorio. Por lo tanto, estos procesos describen etapas diferentes en la trayectoria estatal, el momento de formación refiere a la determinación definitiva de las fronteras de un Estado, mediante la incorporación de regiones o pueblos bajo un único dominio político (militar y fiscal). Para ello, los *formadores estatales* encaran dinámicas de negociación, conquistas y pactos con diferentes actores sociales con poder (Handlin, 2022; Mazzuca, 2021; Møller, 2016). Por su parte, la construcción estatal implica un Estado ya consolidado y *en movimiento*, es decir, las prácticas estatales que los actores políticos llevan adelante para adquirir mecanismos de poder y capacidades con el fin gobernar a su población (Handlin, 2022; Mazzuca, 2022). Los procesos de construcción se suceden en el tiempo y es posible identificar diferentes etapas a partir de las prácticas estatales llevadas adelante.

Para analizar con qué dinámicas se despliegan los procesos de formación y construcción estatal recurrimos a una tercera generación de teorías del Estado (Wang, 2021). Para comenzar, señalamos que los trabajos de Joel Migdal (1988, 2001) y las contribuciones alrededor de lo que ha sido denominado un enfoque de *State in Society* (Hui, 2005; Kohli, 2004; Wang, 2021), definen al Estado como un campo de poder, marcado por el uso y la amenaza de violencia, y conformado por (1) la imagen de una organización coherente, con control sobre un territorio y responsable de la representación de la población unida a ese territorio; y (2) las prácticas reales de sus múltiples partes. Imagen y prácticas pueden ser superpuestas y auto-reforzantes, o contradictorias y mutuamente destructivas.<sup>10</sup>

---

<sup>10</sup> Históricamente, la imagen ha tendido a ser homogeneizada de Estado a Estado, especialmente la imagen del Estado moderno que tiene sus orígenes en el siglo XVI en el noroeste de Europa, que luego se extendió a todo el globo. Esta puede ser comprendida como el carácter formal que todos los Estados modernos comparten. Por su parte, las prácticas han tendido a ser diversas, y si bien existen ciertos patrones comparativos, han evitado una categorización nítida debido a

Desde esta perspectiva, el Estado se presenta como un actor frente al resto de los actores sociales, pero al mismo tiempo distinto de ellos por la posibilidad de exteriorizarse como una entidad unificada, con dominio territorial delimitado, con el reclamo del monopolio de la violencia legítima y de la recaudación fiscal. Estos elementos forman parte de la imagen del Estado que proyecta hacia el resto de los actores sociales a nivel doméstico e internacional. Sin embargo, en lo que refiere a sus prácticas, se pone de manifiesto el carácter de “campo de poder” mediante la existencia de múltiples niveles del Estado, que pueden coexistir en ausencia de coordinación, unicidad y coherencia entre sí.

Esta conceptualización tiene el objetivo de demostrar que, a pesar de presentar una imagen homogénea, los distintos Estados no siguen un mismo camino, ni tienen las mismas capacidades de imponer su supremacía frente a los demás actores sociales o grupos. Por el contrario, cada Estado responde a su trayectoria particular, configurada por las herencias recibidas y sobre ellas construye una determinada manera de ejercicio del poder. En este sentido, la supremacía del Estado sobre la sociedad, la existencia de cierta “autonomía” respecto de los actores sociales, o también su identificación con el interés de una clase en particular debe ser probada empíricamente antes que presupuesta teóricamente (Migdal. 2001). Este enfoque nos permite identificar que en los procesos de formación y construcción estatal entran en juego múltiples actores sociales<sup>11</sup> y que las interacciones entre ellos pueden estar marcadas por las disputas o la cooperación entre determinados actores sociales y las prácticas estatales impulsadas.

En un sentido similar, Chibber (2011) provee un marco teórico para entender los resultados divergentes en la construcción de los Estados, donde resalta como mecanismo crítico las reacciones de las empresas locales frente a los intentos e iniciativas estatales. De esta manera, si bien reconoce la relevancia de instancias nodales de coordinación, la generación de poder estatal y el direccionamiento de la estrategia de acumulación radica en el tipo de mediación que surge entre las iniciativas estatales y las resistencias o colaboraciones con los actores sociales involucrados. Así, Chibber (2011) diferencia entre dos dimensiones en la construcción de capacidades o

---

la extrema variación entre las funciones que han desarrollado los Estados a lo largo de la historia. Estas prácticas se llevan adelante entre los diversos componentes y múltiples niveles del Estado, en relación con una diversidad de actores sociales.

<sup>11</sup> Aquí aludimos como “actores” a los diversos grupos que emergen en la sociedad con lógicas e intereses variados y que, inmersos en la conflictiva dinámica capitalista en torno a la producción y distribución del excedente, pueden volverse eventualmente antagónicos o momentáneamente aliados. Estos actores participan en disputas que están social y espacialmente estructuradas, derivadas de las relaciones de producción capitalistas (Dahrendorf, 1958; Massey, 1995).



de poder estatal, la “intrínseca” y la “extrínseca”. La primera puede ser identificada con la edificación de estructuras burocráticas, instancias de coordinación intra-estatal y capacidades estatales organizativas. Sin embargo, sostenemos que la centralidad y el desempeño de estas instancias está dada por la segunda dimensión, es decir, por las características que adquieren las interacciones entre el Estado y el resto de los actores sociales.

Por lo tanto, observamos los procesos de formación y construcción del Estado a partir de las dos dimensiones de Chibber, pero con especial énfasis en las dinámicas de disputas y alianzas entre el Estado y los diversos actores sociales como elementos centrales para comprender la generación -o no- de un poder directivo sobre la estrategia de acumulación (Chibber, 2011).<sup>12</sup> Estas dinámicas pueden ser observadas de distintas maneras, pero por el objeto de nuestra investigación tomamos a las “prácticas estatales” como el principal insumo ya que permiten, por un lado, analizar su cristalización en instituciones, organismos y niveles del Estado, al mismo tiempo que, por el otro, examinar las interacciones entre el Estado y el resto de los actores sociales en la estructura de poder. En otras palabras, en los procesos de formación y construcción estatal es posible diferenciar las dos dimensiones que propone Chibber (2011), la intrínseca y la extrínseca. Poner de relieve la dimensión “extrínseca” nos habilita a comenzar a introducir el análisis sobre la posibilidad de un poder político “directivo” o “disciplinario” (Amsden, 1989) sobre los actores sociales en el Sistema Mundo Capitalista y los intentos por direccionar la acumulación de capital hacia una estrategia de desarrollo.

En suma, los aportes de Migdal (2001) y Chibber (2011) nos permiten observar los procesos de formación y construcción estatal con una teoría del Estado que si bien reconoce la centralidad que pueden adquirir estructuras burocráticas o espacios de coordinación intra-estatal, pone énfasis en las interacciones entre el Estado y los actores sociales en una determinada estructura de poder, con foco en las prácticas estatales como principal insumo para el análisis. La elección de este marco teórico adquiere una mayor relevancia al momento de delimitar aún más la observación a causa del ingreso de la problemática del desarrollo al interior de los procesos de formación y construcción

---

<sup>12</sup> La comparación entre India y Corea del Sur resulta paradigmática para Chibber (2011), ya que constata la existencia de niveles similares de construcción estatal en su dimensión intrínseca, pero importantes diferencias en la dimensión extrínseca a partir de las capacidades de resistencia de los actores económicos industriales en India, frente al dominio de los actores estatales en el caso coreano. Un elemento central para entender esta diferencia, según Chibber (2011) es la divergente estrategia de incorporación por parte de Estados Unidos como potencia hegemónica ante ambos espacios.

del Estado, así como la posibilidad de un poder “directivo” del Estado sobre la estrategia de acumulación de capital. Estos aspectos se detallan a continuación.

### **1.3 Estado, acumulación de capital y desarrollo**

Como señalamos, la intervención estatal es constitutiva del capitalismo como sistema histórico, ya sea mediante el aseguramiento de la provisión de mercancías ficticias, como el trabajo y la tierra (Polanyi, 1957), a partir de garantizar los monopolios y las ganancias en la esfera de las altas finanzas (Braudel, 1977), o mediante el despliegue de lógicas territorialistas o capitalistas (Arrighi, 1994). Sin embargo, la presencia del Estado para asegurar la reproducción del capital no adquiere las mismas características en todos los espacios y tiempos (Flint & Taylor, 2018, p. 156). Sus particularidades son el resultado de cambios globales, trayectorias históricas, desigualdades espaciales y disputas abiertas entre diversos actores sociales (Wang, 2022; Wong, 1997; Zhao, 2015).

En los espacios centrales, las relaciones orgánicas entre el Estado y el capital habilitaron –junto a la expoliación de los espacios coloniales (Frank, 1997)- un proceso de acumulación de capital que derivó en la Gran Divergencia y el ascenso europeo (Pomeranz, 2000), principalmente a partir del siglo XVIII. Por el contrario, los espacios no centrales fueron incorporados al Sistema Mundo Capitalista de manera subordinada. Para América Latina esto implicó que desde la dominación colonial (Cardoso & Faletto, 1969; Prebisch, 1986) e incluso hasta la actualidad (Hickel et al., 2021) sus estructuras productivas fueran moldeadas en beneficio de los espacios centrales, asegurando un constante traslado de excedente.

Partiendo de este análisis, el Sistema Mundo Capitalista configura de manera inexorable una dinámica conflictual en torno a las modalidades de producción y distribución de ese excedente. Así, las disputas en torno a la apropiación de los beneficios del proceso económico requieren la existencia de instituciones que logren garantizar, por un tiempo relativamente largo, las modalidades de producción y reproducción de las condiciones de producción (Marx, 2001). En este proceso, el Estado adquiere un rol fundamental como garante de las relaciones de producción, pero más aún como conjunto de instituciones, aparatos, *trincheras* (Gramsci, 1981a) que ejercen la hegemonía en un determinado momento y lugar, con el fin de lograr el consenso de los sectores dominados para con los intereses de las clases dominantes.

Sin embargo, esta relación varía en sus modalidades a lo largo del tiempo y del espacio, generando interacciones y procesos de transformación que son afectados por las dinámicas globales de funcionamiento del Sistema Mundo Capitalista, su

territorialización (Arrighi, 2007b; Fernández et al., 2023) y el accionar de otros actores sociales que también entran en disputa con el Estado (Chibber, 2011; Migdal, 2001). Históricamente, los Estados han favorecido a algunos actores sociales por encima de otros, han acaparado poder o también se han “desligado” de él (Flint & Taylor, 2018). Por ejemplo, el Estado ha ejercido un rol fundamental en los países de industrialización tardía (Gerschenkron, 1968), ha adquirido un carácter “desarrollista” en el Este Asiático (Amsden, 1989; Evans, 1996; Skocpol et al., 1985; Woo & Woo-Cumings, 1991) e incluso alcanzado una “supremacía” en el caso de China (Fernández & Sidler, 2023; Miranda, 2018), pero también ha sido protagonista de su auto-desmantelamiento en América Latina (Fernández & Sidler, 2022). Estos ejemplos de prácticas estatales en diversos sentidos colocan a la variable estatal en el centro de la discusión sobre los procesos de acumulación de capital y desarrollo.

Con “acumulación de capital” nos referimos a los medios de formación de capital adicional, que resultan de la producción de plusvalor y su reconversión parcial en medios para reproducir las condiciones de producción, es decir, en capital (Marx, 2009). De esta manera, la acumulación de capital presupone un sistema basado en la explotación mediante la relación capital-trabajo asalariado, aunque también existen diversas formas de explotación que son vitales para la reproducción del sistema capitalista (Anievas & Nişancioğlu, 2018), como el patriarcado (Federici, 2004), el intercambio desigual (Hickel et al., 2021), el colonialismo (Frank, 1997), la discriminación racial, étnica (Svampa, 2016). Así, mediante la constante conversión del excedente de lo producido en más capital se configura un sistema histórico orientado por la acumulación sin fin (Marx, 2010), que puede ser realizada por distintos medios. Una “estrategia de acumulación” se comprende como el conjunto de medidas, decisiones y acciones que se vuelven predominantes en un determinado tiempo y lugar para maximizar la acumulación de capital, impulsadas por los Estados y actores sociales en una determinada “estructura de poder”. El carácter de “estrategia” no solo contempla el ciclo económico y técnico del capital, sino que también abarca un complejo proceso político y social (Jessop, 1984), involucrando dinámicas de alianzas y disputas entre diferentes actores sociales territorializados.

En esta medida, la acumulación de capital no es neutral, ya que determinadas condiciones de acumulación implican, también, distintos tipos de distribución de los frutos de la dinámica económica. Operar transformaciones sobre formas de acumulación y distribución conlleva necesariamente al conflicto. En este proceso, el rol del Estado y sus prácticas resulta ineludible por su poder para favorecer una determinada estrategia de desarrollo en detrimento de otra (García Puente et al., 2019;

Jessop, 1984; Lauxmann & Fernández, 2023). Esto se pone de manifiesto al momento de analizar los procesos de desarrollo como estrategias orientadas por la búsqueda de formas de acumulación de capital que puedan lograr la consistencia necesaria para adoptar una forma de integración internacional no subordinada y que sean capaces de desplegar un modelo de generación y distribución del excedente que vaya más allá de la reproducción de desigualdades a nivel nacional y regional (Fernández, 2017). Entendidos de esta manera, los procesos de desarrollo se sitúan en una dinámica esencialmente conflictual del sistema interestatal y del sistema capitalista, ya que la transformación de las estrategias de acumulación implica la transformación de las estructuras de poder (Ormaechea & Sidler, 2023).

Desde esta perspectiva, es posible que los espacios no centrales intenten estrategias de desarrollo, sin embargo, ni todos pueden hacerlo al mismo tiempo, ni tampoco todos los intentos terminan en éxito. Aquí sostenemos que el desempeño del Estado en lo que refiere a su poder para direccionar la acumulación, a partir de establecer alianzas, disputar con el resto de los actores sociales y aprovechar las tendencias sistémicas favorables, se vuelve un elemento diferencial.

Para definir el "disciplinamiento" o "direccionamiento" estatal recuperamos la obra *Asia's next giant* (1989) de Alice Amsden, quien lo señala como la capacidad del gobierno para imponer y hacer cumplir reglas, restricciones y controles sobre las empresas y otros actores económicos (como el sector laboral) con el fin de orientar el desarrollo económico del país. Amsden señala que, en el caso de Corea y otros países de industrialización tardía, el disciplinamiento estatal desempeñó un papel crucial en el éxito de su modelo de "aumento del mercado". En este paradigma, el Estado desempeña un papel activo, por ejemplo, a través de medidas como la nacionalización del sistema bancario, mediante subsidios para distorsionar los precios relativos y fomentar el crecimiento de ciertas industrias consideradas estratégicas. A cambio de esto, el Estado exige ciertos estándares de rendimiento a las empresas beneficiadas, mediante el cumplimiento de objetivos como metas de exportación y niveles de inversión en sectores estratégicos.<sup>13</sup>

Sin embargo, pueden plantearse ciertos interrogantes sobre la extensión del poder estatal y cuestionar la capacidad unilateral del Estado para imponer un modelo de desarrollo particular a la clase empresarial local o extranjera. En este sentido, en *Locked*

---

<sup>13</sup> Para Amsden (1989), los procesos de industrialización tardía implican una relación recíproca entre el Estado y las empresas, que está basada en el intercambio directo entre los subsidios otorgados a las empresas y los requerimientos que el Estado impone como estándares de rendimiento. Cuanta más reciprocidad caracteriza las relaciones entre el Estado y las empresas, mayor es la velocidad de crecimiento económico (Amsden 1989 pp. 146).

*in Place* (2011) Chibber sugiere que ese tipo de coerción estatal puede ser efectiva a nivel de empresas específicas, pero duda de su capacidad para imponer condiciones contra las cuales toda la clase capitalista, o porciones significativas de ella, podrían unirse. Para sostener su argumento recurre a la comparación entre India y Corea del Sur. Mientras que en Corea se logró una colaboración efectiva entre el Estado y la clase empresarial para alcanzar un modelo de industrialización *export-led*, en India, la propuesta de una estrategia de planificación disciplinaria logró ser rechazada por la clase empresarial local.

Por lo que la generación de un poder disciplinario o directivo por parte del Estado no se gesta -sólo- al interior del propio Estado, sino que surge de una particular interacción entre el Estado y los diversos actores sociales. Estas interacciones no necesariamente se circunscriben al ámbito local, Chibber (2011) señala cómo el caso de éxito en Corea no puede ser separado de la habilitación geopolítica y comercial por parte de Estados Unidos. Por lo tanto, incorporar las tendencias globales del hegemón resulta relevante.

Esta perspectiva nos permite abordar los procesos de formación y construcción estatal desde el desafío a la idea de un poder estatal que se ejerce en una única dirección y sugiere que el éxito de las prácticas estatales que buscan orientar la acumulación de capital depende, en buena parte, del poder del Estado para forjar alianzas efectivas con diversos actores sociales, enmarcadas en un determinado contexto de inserción global.

Por ello, desde nuestra mirada, las características del ejercicio del poder estatal sobre la estrategia de acumulación son el resultado de interacciones complejas, construidas históricamente y con carácter acumulativo (Zhao, 2015), en las cuales intervienen actores globales y locales con intereses en disputa. Esas interacciones se plasman en una “estructura de poder” (Graciarena, 1972), que es el “mapa” configuracional de relaciones dialécticas entre el Estado y los distintos actores sociales, cristalizando procesos de dominación, alianzas y disputas. El Estado forma parte de la estructura de poder, en tanto actor social diferenciado del resto por su pretensión de monopolizar legítimamente la violencia y la exacción fiscal en un territorio, así como por su capacidad de movilización de recursos.

Las “estructuras de poder” tienen un funcionamiento dialéctico y jerárquico en el sentido de que el accionar de los diversos actores transforma la estructura de poder, que a su vez también modifica las acciones de los actores. Son jerárquicas porque los distintos actores presentan diversos grados de centralidad, es decir, una posición más o menos estratégica en la que se encuentran colocados en la disputa política y económica. De esa posición se deriva su poder para influir, coordinar, concertar, impulsar o resistir el

poder del Estado.<sup>14</sup> Es al interior de una determinada estructura de poder que se comprende la estrategia de acumulación y las características de las prácticas estatales. Como señalamos, esa “estructura de poder” no se explica por las dinámicas estrictamente locales, sino que se encuentra en conexión con las “tendencias globales del hegemón” en cada período, es decir las estrategias globales de acumulación, que benefician o perjudican a determinados actores territorializados en los espacios periféricos y semi-periféricos. Al interpelar esa estructura de poder desde los procesos de desarrollo y acumulación de capital, podemos situar el análisis del Estado y su poder para direccionar la estrategia de acumulación mediante sus “prácticas”. Con ellas nos referimos a las distintas iniciativas llevadas adelante por los actores estatales y pueden operar tanto en una dimensión intrínseca, mediante la edificación de instituciones, mecanismos de ingreso burocrático, organización del aparato estatal e incluso el establecimiento de instancias de coordinación inter-ministerial y multiescalar; como también operan en una dimensión extrínseca a partir de establecer alianzas con diversos actores sociales, políticas públicas (monetaria, fiscal, cambiaria, entre otras) e interacciones en la estructura de poder.

Las prácticas estatales (en sus dos dimensiones) son el principal insumo para abordar los procesos de formación y construcción estatal como momentos centrales para comprender la trayectoria histórica de los países y sus posibilidades de generar un poder directivo orientado hacia el desarrollo. Estas prácticas deben ser abordadas en conjunto con las tendencias globales y comprendidas al interior de las estructuras de poder, conformadas por los diversos actores sociales. La Ilustración 1 nos permite graficar los procesos de formación y construcción estatal en la intersección entre las tendencias globales y las particulares trayectorias nacional-regionales.

Por lo tanto, un Estado ejerce poder directivo sobre la estrategia de acumulación cuando interviene mediante sus prácticas en las modalidades de acumulación de capital y distribución del excedente, a partir de una alianza con actores sociales, en detrimento del resto, al tiempo que retiene para sí el poder de exigir/demandar contraprestaciones ligadas al rendimiento de la actividad económica a cambio de mantener las prácticas

---

<sup>14</sup> Graciarena (1972) distingue entre dos tipos de poder, aquel poder real que ostentan los actores sociales por su posición en la estructura de poder, este puede coincidir o no con el poder efectivo, el cual es el poder del que disponen los individuos o grupos como resultado de la ocupación de posiciones institucionales de significado político en la sociedad. Según Graciarena (1972) una de las paradojas —y fuente de las inestabilidades— de los países en la América Latina de mediados del siglo XX es la existencia de grupos con niveles de poder efectivo (o político) mayor que el nivel de poder real que les genera su lugar en la estructura económica

estatales.<sup>15</sup> Este poder directivo estará orientado hacia el desarrollo cuando esas alianzas y disputas sobre las modalidades de producción y reproducción del capital generen prácticas estatales que estén atravesadas por la búsqueda de una inserción internacional no subordinada y el establecimiento de un modelo de generación y distribución del excedente que permita una reducción de las desigualdades a nivel nacional y regional (Fernández, 2017).

### **Ilustración 1: Situando los procesos de formación y construcción del Estado**



Fuente: elaboración propia.

De esta manera, en cada dimensión de la formación y construcción del Estado podemos identificar dos niveles de análisis respecto de las prácticas estatales, en primer lugar, encontramos prácticas que pueden estar orientadas a aumentar el grado de centralidad del Estado en la estructura de poder, es decir, hacia su auto-fortalecimiento. Sin embargo, en el mismo nivel de análisis podemos encontrar prácticas orientadas a su contrario, es decir, aquellas que auto-debilitan al Estado frente a los actores sociales.<sup>16</sup> En un segundo nivel de análisis, estas prácticas pueden orientarse hacia consolidar un poder directivo sobre las estrategias de acumulación de capital que promuevan, o no, el desarrollo. Ambos niveles de análisis resultan relevantes ya que ponen de manifiesto cómo los movimientos de auto-fortalecimiento y auto-debilitamiento del Estado impactan en la estructura de poder, pero aquí también nos interesa identificar la orientación de las

---

<sup>15</sup> Con "rendimiento" hacemos referencia a niveles de inversión en general y en sectores estratégicos, niveles de empleo, montos de tributación, incorporación de tecnología, transferencia de tecnología a otros sectores. Además, las demandas del Estado varían temporal y espacialmente, como en este trabajo abarcamos un período de tiempo entre 1860 y 1976, el carácter de las exigencias del Estado puede alterarse. Asimismo, estas demandas pueden ser espacialmente localizadas y afectando diversas escalas, sin embargo, aquí nos mantenemos en un análisis desde la escala nacional.

<sup>16</sup> Las nociones "auto-fortalecimiento" y "auto-debilitamiento" provienen de Hui (2005). A pesar de no recuperar su operacionalización, tomamos estos conceptos en un sentido similar al propuesto por la autora.

prácticas que despliega, es decir, si busca direccionar la estrategia de acumulación hacia el desarrollo o no. Es decir, sólo en la medida en que esa estrategia de acumulación privilegie ciertas actividades que generen procesos de integración internacional autónoma y reducción de las desigualdades socio-espaciales en el territorio de gobierno, podemos señalar que se orientan hacia el desarrollo. Este es el foco con el cual analizamos los momentos de formación del Estado argentino en el siglo XIX y sus procesos de construcción hasta el último cuarto del siglo XX.

#### **1.4 Estrategia metodológica**

Los procesos de formación y construcción estatal son casos arquetípicos de estudio para la ciencia política y la sociología histórica, que permiten relevar procesos de larga duración, sus efectos en las trayectorias de los países, las consecuencias para el patrón de acumulación adoptado y sus rasgos principales. En este sentido, los procesos de construcción de poder estatal tienen efectos durables en la trayectoria histórica de los Estados y consecuencias que marcan el ritmo del cambio histórico (Wong, 1997). Desde esta mirada macro-histórica observamos las dinámicas que contribuyeron a dar forma al ejercicio del poder del Estado en lo que refiere al direccionamiento de la estrategia de acumulación en Argentina.

Por esta orientación metodológica nos mantenemos en un nivel “macro” de análisis, ello se debe a que la intención radica en analizar procesos generales en torno al funcionamiento del Sistema Mundo Capitalista, su espacialización desigual en el territorio argentino, cómo eso impacta en los intereses particulares de los distintos actores en la estructura de poder y qué prácticas estatales lleva adelante el Estado. Para construir la evidencia empírica también recurrimos al estudio de caso, con técnicas para la recolección de datos, como la revisión bibliográfica y el trabajo con fuentes secundarias. Asimismo, por las características exploratorias en lo relativo al diálogo entre diversas corrientes teóricas, el diseño de investigación es flexible y abierto.

Como el objetivo general de esta investigación consiste en analizar la construcción de poder estatal en Argentina, en lo que refiere al direccionamiento de la estrategia de acumulación de capital hacia el desarrollo, en los momentos de formación y construcción del Estado entre mediados del siglo XIX y fines del siglo XX, la unidad de análisis es el Estado, más particularmente las prácticas estatales en lo relativo a la acumulación de capital. Como se señaló en el marco teórico, esta construcción no responde únicamente a mecanismos internos del Estado o estrictamente a sus capacidades “intrínsecas”, sino que buscamos situarla desde la intersección conflictiva de tendencias globales y las trayectorias históricas domésticas, que consolidan actores sociales en estructuras de poder, en las cuales el Estado interviene mediante diversas prácticas.



Con “tendencia global del hegemón” nos referimos al despliegue de estrategias de acumulación impulsadas por el Estado y espacios hegemónicos o centrales durante un CSA (Arrighi, 1994) en conexión con las etapas de expansión material, financiera y relevo hegemónico. Esta puede observarse a partir del conjunto de flujos comerciales, financieros, ideológicos, políticos y militares que activamente promueven una modalidad particular de inserción y participación en el Sistema Mundo Capitalista de los distintos espacios, en general, y del espacio argentino en particular.

En términos conceptuales, el hegemón y los espacios centrales pueden desplegar tendencias “periferializantes”, “permisivas” o “de promoción” en los distintos espacios. Mediante ellas, las dinámicas geoeconómicas y geopolíticas se involucran de manera directa en la formación de la estructura de poder, fortaleciendo o debilitando actores sociales a partir de ligar sus intereses -o no- a la estrategia de acumulación global que despliegan en cada momento los Estados hegemónicos. De esta manera, los actores sociales pueden ser beneficiados por incorporarse de manera subordinada a una estrategia hegemónica, ejercer cierta autarquía respecto de las tendencias globales o ser promovidos en una inserción ventajosa. Cualquiera de estas posibilidades genera diversas interacciones entre los actores y el Estado al interior de la estructura de poder.

Por ello, las prácticas estatales son cruciales en tanto interactúan con las tendencias globales, pudiendo favorecer alianzas con actores sociales que las reproducen o bien intentando poner límites. Si bien las prácticas estatales de un espacio no-central no logran cambiar las tendencias globales generales, si pueden “maniobrar” modificaciones particulares que se manifiestan en espacializaciones desiguales al interior de una misma región (Flint & Taylor, 2018). Esta diversidad política vuelve relevante trascender la mirada sistémica y observar los procesos de formación y construcción estatal.

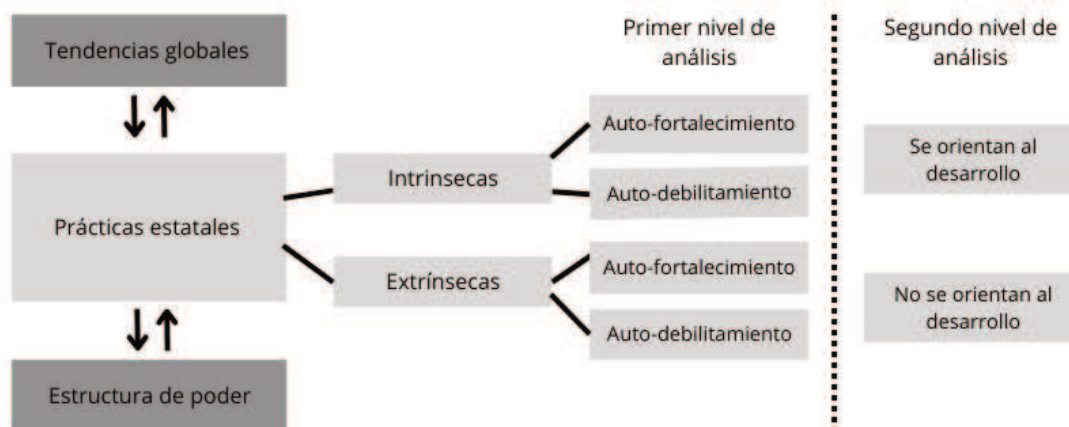
Para abordar las interacciones entre el Estado y los diversos actores sociales al interior de la estructura de poder recurrimos a literatura especializada dedicada a relevar la formación de los actores sociales presentes en la Argentina, como terratenientes, sectores industriales, el movimiento obrero, militares, entre otros, como así también a variables cuantitativas como la distribución del PIB por sectores y la distribución de la propiedad del capital. Las características de la estructura de poder en Argentina han cambiado entre el siglo XIX y XX, por lo que analizar los grados de centralidad y poder de los actores, la reciprocidad entre ellos y el Estado se vuelve una dimensión necesaria al momento de comprender la construcción de poder directivo.

Por la definición que adoptamos del Estado, señalamos que su predominio sobre los actores sociales precisa ser demostrado empíricamente en cada momento histórico. De

la misma manera, sus prácticas pueden contribuir -o no- a consolidar un proceso de desarrollo. Por lo tanto, las “prácticas estatales” son relevadas desde dos niveles de análisis. El primero ubica las prácticas estatales en torno a movimientos de “auto-fortalecimiento/auto-debilitamiento”, donde los primeros están orientados a incrementar el poder del Estado en la estructura de poder y su capacidad de direccionamiento de los actores sociales. Por el contrario, las prácticas de auto-debilitamiento en general atentan contra la centralidad del Estado en la estructura poder frente a formas alternativas de organización o iniciativas del resto de los actores sociales. Como se observa en la Ilustración 2, este primer nivel de análisis es observable tanto en la dimensión intrínseca y extrínseca de la formación y construcción estatal. La primera se encuentra mayormente asociada al carácter institucional del Estado, mientras que la segunda refiere a las interacciones del Estado con el resto de los actores sociales y la posibilidad de generar un poder directivo.<sup>17</sup>

En un segundo nivel de análisis, estas prácticas son relevantes no sólo por el resultado que generan entre el propio Estado y los actores sociales en la estructura de poder, sino por sus consecuencias en la estrategia de acumulación y los procesos de desarrollo. Para este aspecto nos interesa relevar la orientación de las prácticas estatales y su incidencia en la estrategia de acumulación, porque no planteamos una correlación directa entre el fortalecimiento del Estado y su necesaria orientación hacia el desarrollo. Pueden existir casos donde la construcción intrínseca y extrínseca del Estado sea fortalecida en detrimento de su inserción externa no subordinada ni promoviendo un proceso de reducción de las desigualdades socio-espaciales, acorde a la definición de desarrollo que adoptamos.

### Ilustración 2: Síntesis teórico-metodológica



Fuente: elaboración propia.

<sup>17</sup> Al estar conformados por prácticas estatales, estos movimientos no están exentos de contradicciones, incompatibilidades y límites que resaltan al momento del análisis empírico.

Por último, en términos temporales esta investigación abarca cuatro períodos históricos. El primero corresponde a la formación del Estado argentino, entre 1860 y 1930. El segundo cubre la etapa de caos sistémico y reconfiguración global y nacional, durante la década de 1930 hasta 1946. El tercer período abarca la construcción estatal durante el "peronismo histórico" y el proceso de Industrialización por Sustitución de Importaciones (1946-1955). Finalmente, el cuarto período analiza la construcción estatal entre los golpes militares de 1955 y 1976.

## Capítulo 2: 1860-1930

### Introducción

Como destaca Centeno (2002), desde la segunda mitad del siglo XIX, diversos actores políticos a nivel regional, como Díaz en México, Guzmán Blanco en Venezuela y Roca en Argentina, empezaron a establecer las bases institucionales para los Estados nacionales. Centeno señala que esto surgió como resultado de un contexto institucional diferente al caudillismo propio de la primera mitad del siglo XIX, cuando los caudillos aseguraban su base material y política controlando regiones en conflicto con la autoridad central. Hacia finales del siglo, este escenario cambió y la ruta hacia el poder y la riqueza estaba vinculada a la expansión del dominio del capital. Las causas de este cambio no estaban arraigadas en la guerra o la competencia militar, sino en los requisitos del capital y la producción destinada a la exportación (Centeno, 2002).

Este capítulo presenta las dinámicas de formación estatal y las características del poder del Estado en Argentina a partir de la consolidación de un modelo de intervención que se consolida hacia fines del siglo XIX, sufre una fractura con el estallido de la Primera Guerra Mundial y alcanza su crisis con el *crack* internacional de 1929 y la agudización del caos sistémico. Durante este primer período de análisis se observa el auge de la influencia del CSA británico en la Argentina, principalmente hasta comienzos del siglo XX, y las consecuencias del inicio de su crisis hegemónica (Arrighi, 1994; Bulmer-Thomas, 2017; Filomeno & Vieira, 2007). En este contexto, los flujos provenientes del CSA británico se territorializan en el país, dando paso a una estructura de poder que comienza a consolidarse de manera previa a la centralización del poder político. Desde una etapa temprana se observa el ejercicio de prácticas estatales vinculadas a garantizar la posición subordinada de Argentina en la división internacional del trabajo y el predominio de actores sociales alineados con esos intereses. Esta vinculación se fortalece con el predominio del Partido Autonomista Nacional (PAN) y continúa, con pocas transformaciones, durante el gobierno de la Unión Cívica Radical (UCR).

En este capítulo buscamos demostrar que, desde el momento de su formación, pasando por los procesos de construcción hacia comienzos del siglo XX y hasta la crisis internacional de 1929-1930, las prácticas estatales se orientaron hacia el establecimiento de una estrategia de acumulación ligada a la expansión financiera del CSA británico. Este, mediante su despliegue, generó una tendencia de incorporación periferalizante hacia la Argentina, con inversiones significativas en capital e infraestructura para integrar la región bajo sus intereses. Esta tendencia se verá alterada por la Primera Guerra Mundial, al modificar la estructura global con el ascenso de

Estados Unidos y el inicio del caos sistémico. Para capturar estos cambios globales, y su correlato en las dinámicas nacionales, dividimos el capítulo en dos subperíodos y en cada uno de ellos identificamos los rasgos principales de las tendencias sistémicas, luego destacamos la edificación de una estructura de poder que será determinante para comprender qué rol ocupa el Estado y qué interacciones mantiene con el resto de los actores sociales para, por último, señalar las prácticas que dan la pauta sobre los ámbitos y las modalidades de intervención del Estado en la estrategia de acumulación.

## **2.1 Primer subperíodo: 1860-1914**

Estas décadas estuvieron marcadas por las disputas en torno a la unificación nacional y por el auge de la presencia británica en la Argentina, principalmente a partir del proceso de expansión financiera durante la década de 1870. Por un lado, la localización en la zona pampeana de la actividad económica favorecida por su conexión internacional contribuyó de manera determinante a consolidar un conjunto de actores dominantes en la estructura de poder conformado por terratenientes, comerciantes y financistas de estrechos lazos con redes globales, que de manera creciente solicitaban la intervención de un Estado nacional. Por el otro, la saturación de los mercados británicos y europeos, junto a la caída de la tasa de ganancia, llevaron a la necesidad de realizar el capital en nuevos espacios, dando paso a un proceso de expansión e intensificación de las relaciones con otras regiones. En este contexto, Argentina se ubicó como uno de los espacios privilegiados para la recepción de inversiones productivas y financieras, orientadas a asegurar su rol de proveedor de materias primas. Se establece así un proceso que retro-alimentario entre la conformación de un mercado nacional y de un Estado nacional. En esta dinámica, el Estado y sus prácticas estuvieron enfocadas en asegurar el predominio de un modelo de acumulación de capital orientado a mantener el papel internacional asignado, siguiendo la tendencia periferizante del hegemon británico.

### **2.1.1 Tendencia del hegemon**

Giovanni Arrighi (1994) señala que el CSA británico inicia con la expansión financiera del CSA de las Provincias Unidas a fines del siglo XVIII y dura hasta su propia financierización, entre fines del siglo XIX e inicios del XX. Este período coincide con lo que Hobsbawm (2010b) denomina el “largo siglo XIX” y también con buena parte de lo que Polanyi (1957) identifica como *Pax Britannica*, es decir, la formación de un círculo virtuoso ocasionado por la generación de riqueza, que forjaba una paz intra-élites e inter-clases. Esto permitía la continuidad de la expansión económica, sostenida sobre la explotación y la conquista de territorios extra-europeos (Silver & Slater, 1999).

La posición dominante británica se extendió por todo el globo. El Reino Unido intervino de manera directa o indirecta en la situación política de todas las regiones del mundo, principalmente en la ola de rebeliones que se sucedieron en el período entre 1776 y 1848 (Arrighi, 1994), dando forma a un tipo de hegemonía que fue denominada "imperialismo de libre comercio" (Gallagher & Robinson, 1953). Los bienes británicos encontraron una demanda global inmediata, destacándose América Central y del Sur, además de ganar terreno en Oriente Medio y Asia. La expansión material (D-M) del CSA británico fortaleció la red que conectaba las diversas regiones de la economía mundial (Hobsbawm, 2010a; Mathias, 2013), configurando a la segunda mitad del siglo XIX como la era del humo y el vapor, con los ferrocarriles como principal símbolo de progreso (Hobsbawm, 2010a).<sup>18</sup>

La apertura comercial, la expansión territorial y el desarrollo industrial de bienes de capital, se convirtieron en instrumentos poderosos para dirigir la economía mundial (Polanyi, 1957). Así, el Reino Unido ejerció durante el "largo siglo XIX" las funciones de "taller" del mundo y "centro de intercambio e intermediación comercial" (Arrighi, 1994). Ambas fueron las dos caras de un mismo proceso de formación del mercado mundial que se reforzaron mutuamente sobre la base del colonialismo. En el siglo XIX, el Reino Unido incorporó a sus dominios un número sin precedentes de territorios densamente poblados, extrayendo de manera forzada una cantidad considerable fuerza de trabajo y recursos naturales, principalmente de la India.

Convertidos en capital dinero, esos recursos permitieron que la *Pax Britannica* se imponga a través de la red monetaria internacional, y no sólo mediante el recurso coercitivo –para nada desdeñable– de los cañones (Polanyi, 1957). Así, Londres se convirtió en el epicentro de las altas finanzas y sus actores políticos asumieron que su liderazgo en la formación de una economía doméstica les otorgaba una ventaja estratégica para entablar relaciones con los sectores dominantes al interior de otros Estados (Polanyi, 1957). Así fue como utilizaron estas relaciones económicas como instrumentos de dominio sobre Estados soberanos, por ejemplo, en el continente americano, donde las finanzas desempeñaron un papel crucial como mecanismo de moderación en los gabinetes y las políticas (Polanyi, 1957).

En el último tercio del siglo XIX comienza el proceso de financierización del CSA británico (Arrighi, 1994), en consonancia con la Gran Depresión de 1873-1896 y el aumento de la competencia intercapitalista (Arrighi, 1994; Silver & Slater, 1999). Esto

---

<sup>18</sup> Este fenómeno se evidenció especialmente en los nuevos medios de transporte terrestre y marítimo, registrándose notables aumentos en las exportaciones de hierro, acero y maquinaria británica durante los periodos comprendidos entre 1845-1849 y 1870-1875 (Arrighi, 1994).

llevó a que la clase capitalista británica se traslade desde la producción industrial hacia la actividad financiera, lo que se constata por la expansión de las redes bancarias en Inglaterra y la creciente integración de las mismas en las redes de la *city* londinense (Kindleberger, 1986).<sup>19</sup> Braudel (1984) destaca que las expansiones financieras son el "signo otoñal" de un CSA y que cuando la acumulación de capital entra en una fase de expansión financiera su trayectoria no sigue una senda uniforme, sino que está sujeta a recesiones y auges más o menos violentos que recrean y destrozan repetidamente la rentabilidad del capital invertido en el comercio (Arrighi, 1994).

El dominio mundial del Reino Unido se prolongó hasta finales del siglo XIX, entrando al siglo XX en una fase de crisis de su hegemonía y con la Primera Guerra Mundial como marca final de su predominio geopolítico (Karatasli, 2020). El declive desde la Gran Depresión coincidió con el ascenso de Alemania como potencia y el surgimiento de Estados Unidos como un "imán" para la fuerza laboral, el capital y los empresarios europeos (Arrighi, 1994). El resultado fue la intensificación de la competencia y la exportación de capitales desde el centro hacia las regiones no-centrales, favorecida por la revolución simultánea en los transportes y comunicaciones (Carmagnani, 1984; Kaplan, 1969).

En síntesis, durante buena parte del siglo XIX el mundo se organizó a partir de los intereses británicos. Desde la década de 1870 la superproducción, la saturación de los mercados europeos y el aumento de la competencia internacional dieron paso a la Gran Depresión de fines del siglo XIX y a la expansión financiera del espacio hegemónico. Mientras el dominio británico fue ejercido, la distribución de poder y riqueza en el mundo se asemejó a una estructura bimodal (Karatasli & Kumral, 2017) dividida en centros y periferias. Sin embargo, como señala Karatasli (2020) con el proceso de expansión financiera, la crisis de la hegemonía mundial británica y el proceso de transición hacia la estadounidense entre fines del siglo XIX y principios del XX, la distribución global de la riqueza pasó de ser bimodal a trimodal. En esta transformación no hubo cambios importantes en las regiones centrales sino en la periferia, que se dividió en dos grupos, uno entró en declive y pasó a constituir una nueva periferia.<sup>20</sup> En cambio, otras regiones mantuvieron su posición, como Rusia y el Imperio Otomano, pasando a ser espacios semi-periféricos. Los países latinoamericanos se dividieron en dos grupos, algunos de los cuales cayeron a la nueva periferia, mientras que otros permanecieron en la semi-

---

<sup>19</sup> La principal red estaba conformada por los Rothschild, una familia de banqueros establecida en las principales ciudades europeas (Polanyi, 1957), con una conexión política que los unía estrechamente a Gran Bretaña a través del Banco de Inglaterra y el Tesoro (Arrighi, 1994).

<sup>20</sup> Por ejemplo, países del Este y Sudeste Asiático, como China e India, así como las regiones africanas.

periferia. Durante este período, la Argentina será uno de esos espacios “favorecidos” por la expansión financiera británica a partir de localizarse en su territorio los flujos financieros y comerciales, permitiendo un proceso de crecimiento económico de base exógena.

### *Impacto en Argentina*

La región pampeana y sus actividades económicas fueron las principales beneficiarias del CSA británico desde inicios del período de independencia, pero sobre todo desde la segunda mitad del siglo XIX, a partir de interacciones que moldearon el tipo de relación entre los actores comerciales, financistas y terratenientes, el emergente Estado nacional en proceso de formación y el resto de los actores sociales en el territorio. Más aún, el proceso de organización definitiva del Estado nacional, la centralización del poder político y la consolidación territorial que ocurre entre 1853 y 1880 es tanto expresión como también factor esencial del éxito de la instauración de una estrategia de acumulación “hacia afuera” en beneficio tanto de los actores económicos dominantes como de los actores políticos (Kaplan, 1969; Sábato, 1988).

Luego de décadas de escaso crecimiento económico e inestabilidad política posteriores a los procesos de independencia (Coatsworth, 2005), desde la década de 1860 se consolida la posición argentina en la división internacional del trabajo orientada a satisfacer las necesidades de los países centrales mediante un patrón de acumulación ligado al “modelo primario-exportador” (Guillén Romo, 2008) o de “crecimiento hacia afuera” (Sunkel, 1970). Desde entonces, el país se integra al área mercantil británica con el fin de absorber su producción, en especial los productos manufacturados y el capital excedente (Carmagnani, 1984; Lanciotti & Lluch, 2021). Esto permitió la continuación de los mecanismos del capitalismo comercial aliviando la saturación de los mercados europeos mediante la expansión geográfica (Karatasli & Kumral, 2017).

Así, desde el inicio de la expansión económica en 1860, las tierras pampeanas experimentaron una rápida valorización debido a los notables incrementos en las rentas originadas por la demanda global de bienes primarios y la expansión de la frontera hacia tierras marginales (Cortés Conde, 1998) impulsadas por el auge de la exportación de lana hacia Inglaterra y Bélgica, que duró entre 1852 y 1886 (Bulmer-Thomas, 2017; Cortés Conde, 1998; Saylor, 2019).

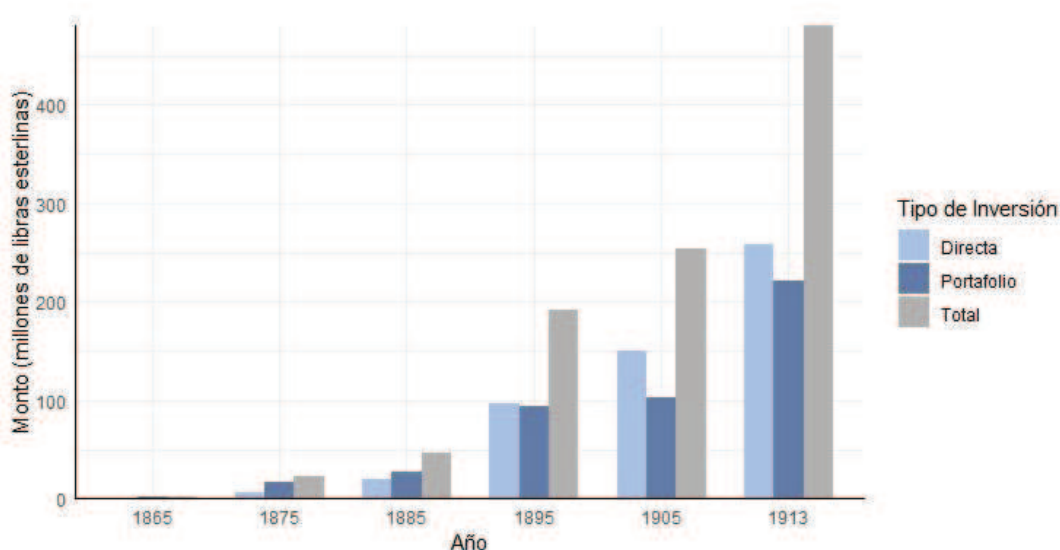
Desde entonces, el crecimiento económico fue rápido, con un intercambio comercial que se multiplicó por diez entre 1869 y 1914 (Kaplan, 1969), la entrada masiva de capital y mano de obra proveniente de Europa impulsó la modernización y movilización de las fuerzas y la consolidación de las estructuras productivas internas orientadas a la



demanda externa. Por el lado del capital, el proceso de expansión financiera británica se territorializó en Argentina de manera consolidada desde la década de 1870. Como se observa en el Gráfico 1, el ingreso de la inversión británica comenzó a observarse a mediados de la década de 1860 pero aumenta de manera vertiginosa y continua desde mediados de la década de 1870. Tomando la inversión total (inversión directa y de portafolio) pasó de 46 millones de libras esterlinas en 1885 a casi 480 millones en 1913 (Cortés Conde, 1998; Stone, 1977). Esto consolidó un alto y temprano grado de interiorización del capital británico en el territorio argentino, incluso mayor que en el resto de la región, en términos proporcionales y absolutos (Kaplan, 1969; Lanciotti & Lluch, 2021; O'Donnell, 1977).

En este período, el Reino Unido se convirtió en el principal mercado para las exportaciones agropecuarias y en el abastecedor fundamental de sus importaciones industriales (Díaz Alejandro, 1975). Tal es así que, para 1875 casi la totalidad de la inversión extranjera provenía de Gran Bretaña y para 1905 ese porcentaje se acercaba al 80% del total (Lanciotti & Lluch, 2021). Por lo general, las inversiones se dirigían hacia la tierra, las explotaciones agropecuarias, las industrias derivadas (como la producción de carnes congeladas y enfiadas, quebracho y tanino), los transportes (ferrocarriles, navegación marítima y fluvial), las comunicaciones (telégrafos), la energía, los servicios públicos urbanos, el comercio, la banca (Díaz Alejandro, 1975; Kaplan, 1969); también financiaban parte considerable del presupuesto estatal, de constante déficit a causa de una balanza comercial con saldo negativo (Cortés Conde, 1998).

**Gráfico 1: Inversión Británica en Argentina (1865-1913)**



Fuente: elaboración propia a partir de Cortés Conde (1998, p. 341)

En este primer período, el ingreso de inversiones mantuvo la actividad económica en niveles elevados y fue el principal motor de la expansión. Esto se debe a que, si bien desde 1860 las exportaciones experimentaron un crecimiento, las importaciones crecieron a una tasa mayor (Cortes Conde, 1998). Este efecto tuvo un impacto expansivo en la cantidad de dinero en circulación, impulsando aún más la actividad económica, junto con la incorporación de bienes de capital y el aumento de los ingresos fiscales, debido a las crecientes importaciones, principal fuente de recaudación (Mazucca, 2021). Sin embargo, la contracara sería un proceso de endeudamiento que se tornaría insostenible y que desencadenaría la crisis financiera de 1890 (Peña, 1965). Para ese año, Argentina se había erigido como el principal destino de las inversiones británicas, estableciendo un vínculo que fue señalado como “neocolonial” (Adamovsky, 2020) o “semi-colonial” (Peña, 2012).

La entrada significativa de inversión extranjera directa e indirecta permitió importar bienes de capital, que se tradujeron en la construcción de miles de kilómetros de vías férreas y obras públicas (Cortés Conde, 1998).<sup>21</sup> En el período que va de 1880 a 1914 se observa un rápido incremento del stock de capital, que se concentró en el sector rural, en el capital social fijo relacionado con las actividades de exportación y en viviendas (Díaz Alejandro, 1975). Este crecimiento se focalizó en la producción agropecuaria extensiva para la exportación, monopolizando beneficios en manos de grupos terratenientes, comerciales y financieros, ya sea locales o extranjeros (Rock, 1998b; Sabato, 1988). Durante estas décadas se dio forma a una estructura productiva basada en las exportaciones agropecuarias y una expansión económica liderada por la inversión en transporte, obras públicas y construcción privada (Kaplan, 1969).

Díaz Alejandro (1975) señala que las inversiones extranjeras privadas a largo plazo llegaron a alcanzar el 48% de las existencias de capital fijo total en 1913 y que el 60% de ese capital extranjero era de origen británico. De esta manera, los años previos a la Primera Guerra Mundial representaron el apogeo de la influencia extranjera en Argentina. Para 1913, Argentina era el primer país receptor de inversión británica en América Latina, con el 40%, y la cuarta economía receptora de capital externo a nivel mundial, después de los Estados Unidos, Rusia y Canadá (Lanciotti & Lluch, 2021).

---

<sup>21</sup> El ferrocarril desempeñó un papel crucial al unificar la zona pampeana, estimulando el desarrollo de nuevas regiones exportadoras. El crecimiento de la red ferroviaria fue exponencial, de 732 kilómetros en 1870 a 9254 kilómetros en 1890 (Cortés Conde, 1998). Esta intensificación trajo la expansión de la frontera productiva sobre territorio de pueblos originarios (Bayer, 2010) mediante sucesivas campañas para aumentar la disponibilidad de tierras y reducir los costos para la cría de ganado (Adamovsky, 2020).

Además de la apertura internacional para atraer flujos financieros, también fue promovida la inmigración como una manera de aumentar la mano de obra. Entre 1869 y 1914 Argentina experimentó un aumento de población a una tasa media anual del 3.4% (Díaz Alejandro, 1975). La inmigración europea, caracterizada por un flujo abundante de mano de obra barata y calificada, se integró principalmente en el sector agropecuario y en las ciudades (Adamovsky, 2020; Cortés Conde, 1998; Díaz Alejandro, 1975). Sin embargo, la presencia temprana del latifundio limitó el acceso a la tierra para la mayoría de los inmigrantes, relegándolos a roles de peones, arrendatarios o trabajadores asalariados en las capas medias urbanas (Peña, 2012).

En síntesis, durante este primer periodo la territorialización de la expansión financiera británica contribuyó a la capitalización, modernización y especialización del entramado productivo argentino, enfocado en la producción agropecuaria para la exportación. Bajo el impulso de la inversión externa, ligada a la necesidad de valorizar el capital fuera de los mercados europeos, la Argentina asistió a un proceso de concentración del stock de capital en la zona pampeana, en sintonía con la necesidad de movilizar la producción hacia el puerto de Buenos Aires. De esta manera, el notable crecimiento económico en Argentina entre 1870 y 1914, con una tasa anual aproximada del 5% (Díaz Alejandro, 1975), puede ser atribuido a las transformaciones en las dinámicas del Sistema Mundo Capitalista global y –principalmente- a los cambios en el CSA británico.<sup>22</sup>

Sin embargo, la contracara del impacto del CSA sobre la economía argentina fue la generación de fuertes rasgos de dependencia financiera externa, altos niveles de endeudamiento, especialización productiva, deformación y desequilibrio entre los distintos sectores (Cardoso & Faletto, 1969) que contribuyeron a la inserción subordinada y periférica del espacio argentino. A pesar del crecimiento económico, este esquema resalta los perjuicios de la división internacional del trabajo que observa Prebisch (1986), al momento de participar del comercio internacional desde una estructura productiva caracterizada por una heterogeneidad en términos de productividad entre los diversos sectores y por la especialización ligada a los bienes primarios, que poseen una baja elasticidad ingreso-demanda por parte de los países centrales. Esto coloca a los países productores de bienes primarios en una posición relegada, ya que dependen de la demanda de los países centrales, sobre la cual poco pueden influir (Prebisch, 1986).

---

<sup>22</sup> La reducción de los costos del transporte marítimo fue crucial en el establecimiento de nuevas rutas comerciales, permitiendo el movimiento de factores de producción como capital y mano de obra entre continentes.

Así, el CSA británico y su tendencia de relacionamiento con el espacio argentino desplegó una tendencia orientada hacia la incorporación periférica, que fue usufructuada por los actores dominantes locales en alianza con los externos. Esto explica la convivencia de procesos de modernización y capitalización de actividades productivas con un perfil primarizador, subordinado a la estrategia de acumulación y las necesidades del imperio británico.

### **2.1.2 Estructura de poder**

Ansaldi y Giordano (2012) señalan la permanencia de los actores económicos dominantes entre la colonia y el período post-independencia, particularmente en la Argentina esto se da como resultado de la expansión de las redes económicas del Norte europeo hacia la región pampeana. Más aún, Peña (2012, p. 128) señala que “pocas comunidades de intereses internacionales eran tan evidentes como la que unía al capitalismo inglés con la burguesía comercial y estancieril de Buenos Aires”. Esto se observa en el auge de la exportación de lana y de la ganadería (Hora, 2002), en gran medida liderado por los actores comerciales que se habían convertido en grandes propietarios (Sábato, 1988), en estrecha conexión con los sectores inversores en Europa y Gran Bretaña (Lanciotti y Lluch, 2021).

La localización de las inversiones y el dinamismo económico en la región pampeana favoreció la construcción de una estructura de poder organizada a partir de la centralidad de los actores comerciales y financieros (Sábato, 1988). Estos actores habían heredado las redes de comercio luego de la ruptura colonial y progresivamente comenzaron a aumentar su grado de centralidad y poder real a partir de 1860. Desde ese momento, a la base comercial del poder económico durante la primera mitad del siglo XIX (Donghi, 2002; Hora, 2002) se le suma la tenencia de tierra como un elemento determinante de su centralidad en la estructura de poder (Sábato, 1988). De esta manera, se consolidan como actores dominantes aquellos con la capacidad financiera para adquirir tierras y también participar del comercio de exportación-importación, formando de manera creciente un consolidado conjunto de actores dominantes (Sábato, 1988).

Como señala Sábato (1988), la particularidad que adquirieron estos actores fue la posibilidad de diversificar sus actividades económicas mediante la propiedad de diversos factores de producción, dando paso a un proceso de concentración y control de los movimientos comerciales, financieros y productivos. De manera que la tendencia hacia la concentración de significativos excedentes líquidos en manos de un número reducido dio origen a una tendencia distintiva de la acumulación capitalista en Argentina: la maximización de ganancias a través de la explotación de oportunidades en diversas actividades, sobre la base de un alto nivel de liquidez (Lanciotti & Lluch, 2021; Sábato,

1988). Por lo tanto, el interés de los actores económicos dominantes no se centraba en ser productores, sino más bien en ser comerciantes o financistas (Sábato, 1988).<sup>23</sup> Las consecuencias de esta orientación fueron notables: los capitalistas argentinos generaron tal capacidad de adaptabilidad a las fluctuaciones de los precios relativos que no estaban motivados a mitigar estas variaciones, al contrario, las percibían como un mecanismo útil para desplazarse convenientemente según las tasas de ganancia (Sábato, 1988).

Los incentivos generados por la expansión comercial hacia la tenencia de la tierra dieron paso a la expansión de la frontera productiva, lo que también contribuyó al predominio del latifundio, dando paso a una estructura de poder marcada por la presencia de grandes propietarios y múltiples arrendatarios *cuasi nómades* (Kaplan, 1969; Peña, 2012). De esta manera, el impulso de la fase financiera del CSA británico contribuyó a la concentración de las principales actividades económicas en pocas manos y consolidó la centralidad de actores terratenientes, financieros y comerciales en la estructura de poder desde 1860. Internamente, este sector se fortalece, abarcando grupos bonaerenses, del Litoral y del Interior, así como –externamente- establece vínculos con las redes comerciales y financieras británicas (Kaplan, 1969).

En términos de configuración de una estructura de poder, la diversificación de las actividades económicas formó parte de un proceso de concentración y centralización del capital que impidió la formación de actores claramente separados (como empresarios agrícolas, industriales de diversos tipos, comerciantes, financistas) que estuvieran impulsados a defender sus intereses particulares (Sábato, 1988). Esto condujo a una mayor homogeneidad interna de los sectores capitalistas, en comparación con otros países similares de la época, favoreciendo una rápida y fuerte concentración de ingresos (O'Donnell, 1977; Sábato, 1988). Este proceso generó un estrato superior con un formidable poder económico e influencia política, que se tradujo en un alto grado de centralidad en la estructura de poder.<sup>24</sup>

---

<sup>23</sup> Los análisis clásicos de este periodo han resaltado el carácter rural y terrateniente de la élite económica argentina (Ferrer & Rougier, 1963; Hora, 2002). No obstante, una línea de investigación que comienza con Peña (1964b), continuada por Sábato (1988) y que en la actualidad es representada por Lanciotti y Lluch (2021), señala que el poder económico de este sector se comprende mejor al considerar a su flexibilidad y disponibilidad para diversificar inversiones y “saltar” de una actividad a otra de manera rápida. Si bien para Sábato (1988) esta característica lo lleva a considerar a este grupo como una “clase dominante” en singular, caracterizada por su unidad y especialización comercial-financiera, por la orientación teórica de esta tesis preferimos mantener la pluralidad de “actores sociales” sin que ello vaya en detrimento de la unidad y similitud de intereses entre estos.

<sup>24</sup> La denominación de este grupo ha sido objeto de importantes debates (Ansaldi & Giordano, 2012), en torno al carácter de clase o de élite de las relaciones sociales en América Latina (Laclau, 1971). Aquí optamos por adoptar un genérico “actores dominantes” o también

El predominio económico de los actores terratenientes, comerciales y financieros tiene su correlato en la densificación de una sociedad civil que de manera temprana constituyó actores institucionales, como la Bolsa de Comercio de Buenos Aires (fundada en 1854), la Sociedad Rural Argentina (SRA) (establecida en 1866) y el Club Industrial (creado en 1875), que posteriormente dio paso a la Unión Industrial Argentina (UIA). Si bien, en sus inicios estas entidades no resultaron mayoritariamente atractivas para los actores económicos, desde fines del siglo XIX y principios del XX se asistió a un aumento considerable de la afiliación (Hora, 2002; Jáuregui, 1993). Este proceso de institucionalización contribuyó a su creciente capacidad para ejercer presión y delinear la agenda pública (Hora, 2002; Jáuregui, 1993).

De esta manera, se formaron dos características esenciales de la estructura de poder durante este período. En primer lugar, se observó la emergencia de actores económicos versátiles que funcionaban como auténticos "conglomerados" *avant la lettre* (Lanciotti y Lluch, 2021). Estos se destacaron en diversas esferas económicas, como la producción rural, las manufacturas ligadas a ella, las construcciones públicas y privadas, el comercio y la banca (Lanciotti y Lluch, 2021). En segundo lugar, se identificó tempranamente la presencia de un grupo de actores sociales caracterizado por una riqueza y un poder significativamente superiores a cualquier otro estrato social en la Argentina emergente. Esta "oligarquía" fue asociada de manera simplista únicamente con la posesión de tierras –que sin embargo tenían en gran cantidad-, cuando en realidad abarcaba las principales actividades económicas (Sábato, 1988), a modo de "oligarquía diversificada" (Basualdo, 2005).<sup>25</sup> Este actor estaba compuesto por capitales de diverso origen y grado de diversificación económica, participando en actividades desde la exportación de productos primarios y negocios financieros de la época, hasta instalando o adquiriendo las primeras industrias manufactureras. Ejemplos de estos actores dominantes incluían a Bunge y Born, Bemberg y Tornquist (Basualdo, 2005).

Sin embargo, también existían roces y enfrentamientos al interior de ese grupo que se consolidaba como dominante. Una muestra fue la crisis de 1890 -también denominada "Pánico de Baring" (Marichal, 1989)-, surgida del rápido endeudamiento del país con el capital extranjero entre 1880 y 1890, que había beneficiado directamente al sector

---

adscribimos la denominación "oligarquía diversificada" de Basualdo (2005) para destacar la versatilidad o movilidad de las inversiones, en línea con Sábato (1988), y su permanencia a lo largo del tiempo, elemento central para este trabajo.

<sup>25</sup> Esto se observa al identificar que la diversificación siguió un patrón común: desde el comercio de importación y exportación y la financiación de esta actividad a mediados del siglo XIX, los capitales se dirigieron a la explotación agropecuaria en la década de 1880, y a la industria y al sector inmobiliario después de la crisis de 1890, siendo los grupos más exitosos los que mantuvieron el control de instituciones financieras (Lanciotti y Lluch, 2021).

intermediario conformado por los representantes locales de las redes de inversión británica, convirtiéndolo cada vez más en un factor de poder interno que tensionaba con el sector terrateniente (Romero & Rofman, 1974).<sup>26</sup> Esto desató la crisis a nivel local e incluso puso “en dificultades” a la Casa Baring Brothers en Londres, por el porcentaje de su capital prestado a la Argentina (Martí, 2005). La oligarquía argentina, que había tolerado e incluso usufructuado el endeudamiento, observó la posibilidad del avance inglés como una amenaza a su control nacional. La manifestación de este descontento tomó ribetes antiimperialistas y la activación de actores políticos que derivaron en el nacimiento de la Unión Cívica, la “Revolución del Parque” y la renuncia de Juárez Celman (Rock, 1975). Sin embargo, este antiimperialismo -señala Peña (1965)- presentaba limitaciones, siendo predominantemente defensivo y esporádico.<sup>27</sup> Luego de derrotada la revuelta, los cívicos se reorganizaron como Unión Cívica Radical en 1891 (Adamovsky, 2020).

En este contexto de crisis local e internacional, y en sintonía con la dinámica de diversificación, comenzaron a surgir de manera incipiente ciertos emprendimientos manufactureros. Ya desde principios del siglo XX la estructura de producción manufacturera se organizó a partir de dos polos, por un lado aquellos establecimientos cuasi artesanales, dedicados al procesamiento de las materias primas nacionales, que producían para el mercado interno aunque de manera insuficiente (Rapoport, 2000). Por otro lado, emprendimientos industriales que requerían de grandes aportes de capital (como por ejemplo los frigoríficos), posibles solo a partir de la participación del capital extranjero y de los propios actores terratenientes, financieros y comerciantes, o por actores estrechamente ligados a ellos. De manera que, en lo relativo a estos emprendimientos de gran envergadura para el entramado productivo argentino, desde el comienzo los actores industriales, terratenientes, comerciales y financieros (locales y extranjeros) estaban unidos “por las cúspides” (Peña, 1965).

Por el lado del sector obrero, aún sin alcanzar todavía una representación organizada, ya para fines del siglo XIX se observaron los primeros sindicatos por oficios, sociedades

---

<sup>26</sup> Peña (1965) denominará “suboligarquía gestora” a ese grupo que actuaba como intermediario entre el Estado argentino y los banqueros internacionales. Señala que este grupo tenía una estrecha conexión con la política de Juárez Celman, presidente entre 1886 y 1890, ya que sus ganancias estaban directamente vinculadas al aumento de la deuda externa argentina promovida por esa administración.

<sup>27</sup> Según Peña (1964), durante los períodos de bonanza económica, el aumento de los ingresos y la acumulación de riqueza por parte de los actores dominantes les confiere una apariencia de autonomía cada vez mayor. Sin embargo, es en los momentos de crisis cuando estas clases deben enfrentar los “costos” de su relación como “socios menores”. En esas circunstancias reaccionan, y las disparidades se hacen más evidentes, pero también se revelan los límites de su capacidad de respuesta, ya que no pueden cuestionar la profunda interconexión de intereses que tienen con las metrópolis.

de resistencia y asociaciones de Trabajadores en Buenos Aires y Rosario (Falcón, 1999, 2011). La crisis de 1890 fomentó el movimiento huelguista y sobre todo a partir de 1896 se sucedieron huelgas que culminaron en la primera huelga general de alcance nacional en 1902 (Adamovsky, 2020). El proceso de institucionalización llevó un poco más de tiempo que a los actores dominantes, la primera central obrera que adquirió cierta solidez fue la Federación Obrera Argentina, fundada en 1901 y rebautizada como Federación Obrera Regional Argentina (FORA) tres años después. Con la huelga de 1902 se puso en agenda la “cuestión social” (Falcón, 2011), es decir, una impugnación a la posición en la cual los sectores dominantes habían ubicado a las masas trabajadoras durante la expansión capitalista en Argentina (Suriano, 2000).

La densificación de la sociedad civil, la complejización del mundo urbano y la conflictividad en el escenario rural comenzaron a poner en cuestión el predominio indiscutido de los actores terratenientes, comerciales y financieros (Falcón, 2011). Así, durante la primera década del siglo XX se presenció la mayor agitación social hasta el momento (Falcón, 2011). En 1910, los festejos del Centenario estuvieron teñidos por la declaración del Estado de Sitio, las constantes huelgas y detenciones a manifestantes (Godio, 1987). Al mismo tiempo, se intensificó el descontento con un orden rural menos favorable a las expectativas de mejora social, principalmente entre los arrendatarios con dificultades para acceder a la tierra (Hora, 2002). A estos procesos locales se le sumará la inestabilidad global, dada por el inicio de la Primera Guerra Mundial en 1914.

En síntesis, durante buena parte de este periodo los actores comerciales, financieros y terratenientes exhibieron una notable e incontestable centralidad en la estructura de poder. Esto se debió a su control interno de la producción, la exportación y la importación, y a sus conexiones con las redes globales de inversión, particularmente provenientes de Reino Unido. Así, en este primer subperíodo se configura una estructura de poder como resultado de la reorganización de las herencias coloniales y poscoloniales hacia mediados del siglo XIX (Donghi, 2002), y del empoderamiento que generaron los flujos comerciales y financieros provenientes de la expansión del CSA británico desde 1870. Bajo estas condiciones, los actores sociales dominantes pudieron ejercer un rol preponderante hasta las primeras décadas del siglo XX, cuando los procesos de impugnación comenzaron a operar transformaciones a partir de la irrupción de nuevos actores sociales y la transformación de la situación geopolítica.

### **2.1.3 Prácticas estatales**

Las batallas de Caseros en 1852 y de Pavón en 1861 marcaron el comienzo de un proceso de formación del Estado nacional que contribuyó a consolidar la estructura de poder descripta (Kaplan, 1969). Después de la caída de Rosas en 1852 se dio inicio a



un proceso de formación estatal de tres décadas, donde el proceso de centralización del poder político y la consolidación territorial enfrentó resistencias notorias (Mazzuca, 2021; Oszlak, 1982). Los eventos de la década de 1850, como la secesión de Buenos Aires y los levantamientos que ocurrieron en las décadas de 1860 y 1870, representaron obstáculos recurrentes para el fortalecimiento del Estado central (Hora, 2002).

A pesar que, de manera incremental, los principales actores económicos del interior del país compartieran cada vez más intereses a largo plazo con los sectores dominantes de Buenos Aires, no estaban dispuestos a permitir que el Estado nacional se construyera simplemente como una expresión institucional de la burguesía porteña (Oszlak, 1982).<sup>28</sup> Para Mazzuca (2021), la historiografía alrededor de la Batalla de Pavón creó la imagen de una Buenos Aires como aparente ganadora, cuando en realidad la unificación se produjo bajo la fórmula de gobierno federal, que perjudicaría sus intereses políticos y económicos a largo plazo. Así, señala cómo solo unos pocos años después de que Mitre terminara su presidencia, el Estado argentino pasa a ser comandado por una coalición de provincias del Interior y del Litoral, que excluyó deliberadamente a la provincia de Buenos Aires. La forma final que adquirió esta coalición fue el Partido Autonomista Nacional (PAN), grupo gobernante que controló la política nacional y dirigió los destinos de las provincias argentinas entre 1880 y 1916.

Sin embargo, el relego de los actores políticos de Buenos Aires en el acceso a la presidencia argentina luego de Mitre (Hora, 2002) no conllevó necesariamente una disminución en el grado de centralidad, ni una derrota en los intereses de los principales actores económicos de esa provincia (Peña, 1964b; Sábato, 1988). Como vimos, la estructura de poder se conformó alrededor de la región pampeana, como resultado del impacto de las inversiones británicas y se consolidó al calor del disputado proceso de formación estatal, que entre la década de 1860 y hacia 1880 alcanzó la unificación territorial, la centralización del poder político, el monopolio de la violencia legítima y un creciente armazón institucional (O'Donnell, 1977; Oszlak, 1982; Rock, 1998b).

La Argentina después de Caseros, de Pavón y de la Guerra de la Triple Alianza, se organizó alrededor de una estructura de poder hegemonizada por los sectores terratenientes, los actores comerciales y financieros de Buenos Aires y el Litoral. Esto fue posible porque para la segunda mitad del siglo XIX, los intentos de formación de un Estado nacional encontraron una coyuntura capaz de unificar intereses: la exportación

---

<sup>28</sup> Oszlak (1982) señala que las provincias y Buenos Aires se enfrentaban en tres aspectos: la libre navegación de los ríos, el puerto único y las rentas de aduana. La aduana constituía el único ingreso significativo de Buenos Aires, lo que le permitía eximir a los terratenientes de impuestos a la exportación y concentrar la carga tributaria en las importaciones

de carne y trigo a los mercados europeos requería una infraestructura política e institucional que solo un Estado nacional podía otorgar (O'Donnell, 1977; Saylor, 2019). Aunque las oligarquías rurales seguían sin estar dispuestas a pagar por el nuevo Estado, tampoco estaban dispuestas a tolerar desafíos a esa autoridad (Mazzuca, 2021). Con este apoyo limitado, Mitre y sus sucesores pudieron establecer su dominio sobre los caudillos provinciales e iniciar el proceso de centralización del poder (Centeno, 2002).

A partir de la unificación territorial y con la presidencia de Mitre inicia un proceso de formación del Estado nacional orientado a imponer un orden coherente con las necesidades de acumulación de la estructura de poder. Esto se dio con la creciente incorporación de nuevos ámbitos de intervención estatal, que obligó a desarrollar una capacidad de extracción y asignación de recursos que fortalecieron su presencia institucional y legitimación social (Oszlak, 1982). Se generaron nuevos instrumentos de regulación social, o expropiaron los ya existentes, para lograr la centralización del poder político y concentrar funciones que hasta entonces se encontraban en manos de las provincias o asumidos por instituciones como la Iglesia (Oszlak, 1982). Asistimos, de esta manera, a un movimiento de auto-fortalecimiento del Estado en su dimensión intrínseca que, en términos extrínsecos, resultó compatible con la consolidación de una estructura de poder que contribuyó a fortalecer una forma particular de intervención estatal.

En términos de las prácticas estatales, durante la etapa inicial liderada por Mitre se expandieron las instituciones porteñas a nivel nacional. Por ejemplo, el Ejército Nacional en 1864 estaba mayormente compuesto por la Guardia Nacional porteña (Romero & Rofman, 1974), el Código de Comercio vigente en Buenos Aires se declaró de alcance nacional. La creación del marco institucional incluyó la promulgación de la Constitución, el establecimiento de poderes nacionales y la organización del Estado. Bajo el gobierno de Mitre se establecieron la Suprema Corte de Justicia y los Juzgados Federales, y se promulgó el código de comercio. Durante el gobierno de Sarmiento en 1869, se implementó el código civil, y en 1886, el código penal. Además, se modernizó el armamento del Ejército, se fundó el Colegio Militar y la Escuela Naval (Rofman & Romero, 1974).

La Guerra del Paraguay tuvo un impacto significativo en la dimensión intrínseca, contribuyendo a la construcción del Ejército Nacional (Codesido Marzoratti, 2014). Sin embargo, la participación de una naciente Nación Argentina en esta guerra no permite extrapolar hipótesis sobre la relevancia del factor bélico en la formación del Estado (Mazzuca, 2021). Más aún, porque este conflicto se comprende mejor a partir de la

dimensión extrínseca, ya que no solo buscó evitar una posible alianza entre las provincias litorales y Paraguay, sino que fue la continuación de la guerra de los sectores porteños contra el litoral y las provincias del interior (Galasso, 1975; Peña, 2012).<sup>29</sup>

Hacia 1880 este conflicto estaba saldado y se podía observar la existencia de un "proyecto político" promovido por actores que eran distintos de aquellos que detentaban el poder económico en Argentina (Sábato, 1988). Esta diferenciación entre los actores permite poner de relieve la generación de una reciprocidad entre los intereses de los actores políticos y los económicos en la formación del Estado nacional. En este contexto, el "acuerdo" debía abordar dos aspectos clave: por un lado, era crucial contar con el respaldo de los sectores económicamente dominantes para llevar a cabo el proyecto político, y por otro, era necesario que los actores políticos tuvieran la libertad necesaria para establecer las condiciones esenciales para la edificación de un "Estado Moderno" (Cerdá, 2007; Sábato, 1988).

De manera que, durante este primer subperíodo, las prácticas estatales se centraron alrededor de sentar las bases para un modelo de inserción internacional para sus recursos naturales y la territorialización de la inversión global. Conjugando un auto-fortalecimiento del Estado en su dimensión intrínseca con una reciprocidad de intereses con los actores económicos dominantes. Esto puede observarse en los dos principales ámbitos de intervención estatal durante este período que se usaron para garantizar una inserción internacional subordinada: la moneda y la penetración territorial. En primer lugar, el Estado asumió la responsabilidad de mediar y canalizar las inversiones provenientes de la expansión financiera británica, mediante la creación de un mercado de capitales, logrando consolidar un sistema bancario y financiero que se destacó como el más avanzado en América Latina durante ese período (Hora, 2002). En segundo lugar, el Estado se expandió territorialmente con el fin de "pacificar" regiones en conflicto y extender la frontera productiva, para ello relegó en los capitales extranjeros la traza de las vías férreas, asumiendo un rol subsidiario y de escaso control, al mismo tiempo que garantizando estructuras de mercado oligopólico para actividades económicas rentables en manos extranjeras.

Respecto del primer ámbito, en términos generales el Estado llevó adelante un movimiento de auto-fortalecimiento intrínseco basado en la normalización y regulación

---

<sup>29</sup> Aunque la guerra tuvo un alto costo social y económico, con más de 50.000 muertos y un endeudamiento significativo, benefició a los comerciantes y ganaderos porteños y entrerrianos cercanos al poder, que hicieron grandes negocios abasteciendo a las tropas aliadas. Sin embargo, el mayor beneficiado fue el capital financiero británico, que aprovechó la situación para aumentar el endeudamiento de Argentina y afianzar su control sobre la economía del país (Peña, 2012).

del sistema monetario y financiero, de manera que fuera capaz y seguro para mediar las inversiones extranjeras y dinamizar la economía nacional (Romero & Rofman, 1974). La unificación del circulante se alcanzó a partir de 1881, con la instauración del Peso Moneda Nacional (Romero & Rofman, 1974) y su consolidación como la más utilizada hacia 1885 (Moyano, 2023). En cuanto a las instituciones bancarias, se observó el progresivo afianzamiento del Banco Nacional, establecido durante la presidencia de Sarmiento, en 1872 (Moyano, 2023). Este adoptó una estructura mixta, con participación de capitales privados y aportes públicos. A lo largo del tiempo, el control de los representantes del gobierno nacional en la institución se incrementó gradualmente.

Frente al creciente déficit comercial en la década de 1880 y para promover una alternativa para inyectar dinero y dinamizar la economía en diversas regiones del país se sancionó la Ley de Bancos Nacionales Garantidos, promulgada en 1887 durante la presidencia de Juárez Celman (Martí, 2005). Esta ley favoreció el aumento de la base monetaria, ya que permitía a cualquier institución financiera, pública o privada, la emisión de billetes respaldados por bonos del gobierno denominados en oro, lo que contribuyó a una expansión excepcional del crédito (Regalsky, 1999). Sin embargo, las bases endebles de esa expansión generaron ciertas inquietudes que se combinaron con factores externos (Dorfman, 1970) y para 1889 se instaló la desconfianza en la viabilidad del sistema, la inversión extranjera dejó de fluir debido al aumento de la tasa de interés del Banco de Inglaterra y al auge de la emisión brasileña que desvió la atención de Argentina (Moyano, 2023). Este hecho generó una corrida en el sector financiero argentino (Moyano, 2023; Regalsky, 1999) que desencadenó la crisis económica de 1890, entrelazada con la creciente impugnación al régimen del PAN.<sup>30</sup> Con la crisis llegó la liquidación del Banco Nacional para reemplazarlo, en 1891, por el Banco de la Nación Argentina, que en 1905 se convertiría en una entidad exclusivamente oficial (Oszlak, 1982).

Recién hacia comienzos del siglo XX la Argentina ingresó en una nueva etapa de rápido crecimiento (Regalsky, 1999), con el regreso de la inversión externa que dio paso a la creación de la Caja de Conversión (Gerchunoff & Llach, 2010). Este mecanismo le permitió al Estado proteger y favorecer a los sectores exportadores y se extendió hasta 1914 (Regalsky, 1999). La ausencia de regulaciones restrictivas a la entrada de capital extranjero, así como la distancia de los conflictos bélicos en Europa, hizo que la Argentina constituyera un país de bajo riesgo para las empresas europeas y -sobre todo- británicas (Lanciotti & Llach, 2021), como también favoreció la actividad de los grupos

---

<sup>30</sup> El incidente más grave fue la revuelta de la Unión Cívica en julio de 1890 que, a pesar de ser derrotada, forzó la renuncia de Juárez Celman.

económicos locales que tenían vínculos estrechos con inversores del exterior (Barbero, 2011).

En segundo lugar, las prácticas estatales en el sector ferroviario y de frigoríficos nos permiten apreciar su intervención en la estrategia de acumulación de capital. En el primer sector, las prácticas estatales fueron destacadas a comienzos del período, entre 1860 y 1870, dando el impulso inicial mediante la construcción de líneas propias (Regalsky & Salerno, 2005). Sin embargo, de manera creciente adoptó un papel subsidiario y de garante, emprendiendo proyectos en áreas donde el interés del capital privado era limitado y facilitando la conexión entre las capitales de las provincias con la construcción estatal de las vías y las estaciones, pero otorgándolas mediante concesiones a empresas privadas (Salerno, 2019). Desde 1880 las prácticas se orientaron a facilitar inversiones locales y extranjeras, para ello implementó exenciones fiscales para fomentar la participación de empresas privadas, estableció un marco legal regulador amplio y realizó inversiones públicas directas en regiones menos atractivas (Salerno, 2019).

El Estado y las empresas extranjeras firmaban contratos que aseguraban una garantía mínima del 7% anual de ganancias para las empresas sobre la inversión inicial (Gerchunoff & Llach, 2010) respaldadas por el Tesoro Nacional (Salerno, 2019). Este porcentaje era mayor que el promedio regional para este tipo de inversiones y a ello se sumaba la cesión de tierras a la vera de la traza del ferrocarril que, vendidas luego de puesto en funcionamiento, aumentaban su valor (Carmagnani, 1984). Simultáneamente, comenzó a consolidarse el aparato burocrático para supervisar concesiones, construcciones y operaciones de ferrocarriles. Durante la década de 1870 se establecieron las primeras oficinas encargadas de inspección técnica y administrativa, pero fue en 1888 cuando se creó la Dirección de Ferrocarriles Nacionales, con la responsabilidad de supervisar todos los ferrocarriles, tanto privados como estatales (Salerno, 2019).<sup>31</sup>

Un hecho destacado es la sanción de la ley Mitre en 1907, que apuntaló las normativas sobre exenciones aduaneras para la importación de materiales ferroviarios y aprobó el pago de un impuesto único al gobierno nacional. Fijó además un límite para las utilidades y asignó el control de los capitales y actividades de las empresas a la

---

<sup>31</sup> Si bien durante estas décadas se construyó cierto consenso en torno a la necesidad de que el Estado construya e incluso administre algunos ferrocarriles, esto cambió con la asunción de Juárez Celman, quien promovió el arrendamiento y la venta de los ramales más atractivos, para su explotación por el sector privado, principalmente británico (Salerno, 2019). Los casos más paradigmáticos son las privatizaciones de los activos estatales que representaban los ferrocarriles Andino y Central Norte, construidos por el Estado (Rapoport, 2000).

Dirección General de Ferrocarriles. Aunque la intervención estatal en este caso significó un mayor control del sector ferroviario, benefició a los grandes grupos británicos, además de habilitar la concentración del sector (Lanciotti y Lluch, 2021).

Durante este período la red ferroviaria en Argentina, mayormente en manos de capitales ingleses, experimentó un significativo crecimiento en cantidad de kilómetros (Cortés Conde, 1998), favoreciendo la expansión de la frontera productiva, la radicación de capitales externos y la llegada de importantes contingentes de inmigrantes (Kaplan, 1969). Sin embargo, el trazado de las líneas férreas y -sobre todo- el control de las tarifas quedaron en manos de las empresas británicas, prácticamente sin control durante buena parte del período. Scalabrini Ortiz (1964, p. 17) señala que las vías “no fueron tendidas con el criterio de equilibrio y unificación nacional, sino que fueron trazadas con un sentido ajeno a las conveniencias nacionales”. Asimismo, la posibilidad de fijar tarifas jugaba un papel central, ya que afectaban directamente los ingresos de todos los sectores productivos (Justo López, 2005, 2022). Por regla general, las compañías recurrieron a la táctica de discriminar a favor de los productores rurales, para evitar antagonizar con los grupos más poderosos, y aumentaban las tarifas hacia las zonas del interior, lo que dificultaba la movilidad de materia prima para la producción local de bienes manufacturados. Frente a ello, el Estado ejercía poco o nulo control (Justo López, 2005).<sup>32</sup>

De esta manera, el predominio de las empresas británicas sobre el ferrocarril permitió la extensión del área cultivable con cereales y para la cría de ganado, pero impidió sistemáticamente el comercio interior y las industrializaciones locales (Scalabrini Ortiz, 1954). El Estado tuvo un rol fundamental en garantizar la movilidad de la producción primaria de manera rápida y barata, en beneficio de una estrategia de acumulación orientada por los intereses de los actores comerciales, terratenientes y sus conexiones internacionales.

En consonancia, el sector de los frigoríficos también permite observar prácticas estatales orientadas a favorecer la radicación de capitales externos, con escaso control sobre la actividad. Ya desde la década de 1880 había comenzado la instalación de frigoríficos para la exportación de carne enfriada y congelada (Rock, 1998b). Durante este período se aprobaron leyes que acompañaron el surgimiento de estas primeras instalaciones fabriles (Lluch, 2019). Desde inicios del siglo XX, y sobre todo hacia la

---

<sup>32</sup> Además, las empresas tenían la libertad de girar remesas a sus casas matrices en Inglaterra -alcanzando volúmenes muchas veces similares a los ingresos provenientes de la venta de carne enfriada- y se garantizó la compra exclusiva de material ferroviario al Reino Unido, donde los precios eran mucho más altos que los ofrecidos por las empresas estadounidenses, belgas o alemanas (Justo López, 2022).

década de 1910, Argentina se posicionó como el principal exportador mundial, siendo las empresas extranjeras las que ejercieron un control casi exclusivo sobre este sector. El Reino Unido se erigió como el mercado prácticamente único para las exportaciones de carne argentina y el Estado mostró limitada capacidad para regular el sector, al menos hasta 1930 (Lluch, 2019). La estructura de la industria reveló un alto grado de concentración, con solo tres establecimientos controlando los envíos desde Argentina (Lluch, 2019).

Esta actividad era la principal dentro del sector industrial, que hacia 1913 jugaba un papel secundario en el desarrollo económico del país y su crecimiento era menor que el de las importaciones (Rapoport, 2000). El sector manufacturero representaba un escaso 15% del PBI en 1913 y sólo un acontecimiento externo como la Primera Guerra Mundial, al cerrar los mercados europeos, permitiría iniciar un intenso, aunque breve, proceso de sustitución de importaciones que cambiaría en parte el perfil industrial, que, sin embargo, no fue acompañado por políticas de promoción industrial (Rapoport, 2000)<sup>33</sup>.

En vísperas de la Primera Guerra Mundial, el comercio exterior *per cápita* de la Argentina triplicaba el promedio del resto de América Latina, era mayor que el de Canadá o Australia, el ingreso *per cápita* era cerca de cinco veces más alto que en Brasil o Colombia (Hora, 2002). Sin embargo, este crecimiento económico no tuvo un correlato en la mejora de las condiciones de vida de los sectores por fuera de los principales actores económicos (Rocchi, 2020), de manera que esta modalidad de intervención estatal llegaría a su fin por la impugnación política y social (Semán, 2021). Con la sanción de Ley Saenz Peña en 1912, el comienzo de la Primera Guerra Mundial y las elecciones de 1916 que consagran a la UCR como ganadora, se puso fin a la hegemonía del PAN.

## **2.2 Segundo sub-período 1914-1930**

El estallido de la Primera Guerra Mundial marcó el fin de una etapa en la economía internacional, caracterizada por la alta circulación de bienes, servicios, capitales y personas desde Europa hacia el otro lado del Atlántico (Belini, 2014a). La Gran Guerra fracturó el sistema al poner fin a la hegemonía británica y fortaleció las tendencias proteccionistas, que se venían acentuando en Europa y Estados Unidos desde finales del siglo XIX. El patrón oro, que servía como base del sistema de comercio multilateral, fue abandonado por las principales naciones y solo se restableció en la década siguiente

---

<sup>33</sup> Si bien durante buena parte del periodo de análisis la estructura impositiva estaba sustentada sobre los impuestos provenientes de la importación, lo que podría dar la imagen de cierto proteccionismo para la industria local, esta situación respondía principalmente a motivos fiscales y a la imposibilidad de modificar la fuente de ingresos en detrimento de los sectores exportadores.

(Polanyi, 1957). El caos sistémico caracterizó a estas décadas, alcanzando su auge con la crisis de 1929-1930.

Estos cambios resultaron problemáticos para Argentina. Como observamos en las décadas anteriores, las modalidades de acumulación de capital se hallaban conectadas a la expansión del comercio y las finanzas a nivel mundial. La fertilidad de la pampa húmeda, la entrada masiva de capitales e inmigrantes europeos había fomentado una rápida modernización e integración al mercado mundial como uno de los principales exportadores de carnes y cereales. Cuando estas condiciones globales cambiaron, la estructura de poder se vio afectada de manera directa.

Con el ingreso de las masas -masculinas- al poder y el triunfo del radicalismo se puso fin a la hegemonía del PAN. Sin embargo, el fracaso de una serie de prácticas estatales orientadas a modificar levemente ciertas modalidades de acumulación de capital demuestra que, todavía en este periodo de análisis, el proyecto oligárquico aún latía en el centro de la estructura de poder. La década y media que separa el comienzo de la guerra de la crisis que pondría fin al modelo agroexportador están marcadas por transformaciones económicas y sociales, pero sin prácticas estatales en el plano del direccionamiento del proceso de acumulación.

### **2.2.1 Tendencia del hegemon**

Los “orígenes sociales” de la transición desde la hegemonía británica hacia la estadounidense ya se despliegan desde fines del siglo XIX y principios del XX (Silver & Slater, 1999), pero alcanzaría su crisis terminal hacia 1930 (Arrighi, 1994). Desde comienzos del siglo, el Reino Unido ya no lograba presentar su predominio en la escena internacional como el interés general del concierto de las naciones (Arrighi, Hui, et al., 1999) y la Primera Guerra Mundial ofició de catalizador para un conjunto de tendencias que ya se expresaban en el caos sistémico vigente y en el creciente conflicto interestatal europeo (Arrighi, 1994; Silver & Slater, 1999). La inestabilidad se sintió desde América del Sur hasta Asia y África (Silver & Slater, 1999).

Después de la guerra, los intentos de la Sociedad de Naciones por recomponer el orden internacional se presentaron infructuosos (Polanyi, 1957). En este escenario, la disputa por la supremacía financiera global implicaba a las potencias centrales en una lucha en el ámbito de las altas finanzas. Después de 1919, los préstamos a corto plazo y aquellos vinculados al petróleo experimentaron un rápido aumento debido a los esfuerzos del centro emergente, Nueva York, por atraer clientes, y al deseo del centro en declive, Londres, de retenerlos (Arrighi, 1994; Filomeno & Vieira, 2007). Sin embargo, Nueva York no fue la única plaza que se aventuró en operaciones bancarias internacionales



con el respaldo de las autoridades monetarias, París adoptó una estrategia similar con el apoyo del Banco de Francia, también los bancos londinenses redujeron sus requisitos habituales para las operaciones de préstamos (Arrighi, 1994). Como resultado, la década de 1920 fue el apogeo de los préstamos privados al extranjero, con el liderazgo de Estados Unidos (Filomeno & Vieira, 2007). Por consiguiente, desde 1919 hasta la crisis de 1929, este país incrementó sus inversiones en el extranjero a más de 17 mil millones de dólares. El lapso comprendido entre 1924 y 1927 se caracterizó por considerables flujos de capital hacia las regiones periféricas y la especulación financiera experimentó un rápido aumento, alcanzando su punto culminante entre 1925 y 1928 (Filomeno & Vieira, 2007).

Estas transformaciones sistémicas tuvieron fuertes impactos en los espacios no centrales. Durante la hegemonía británica, la rueda del comercio giraba a partir del financiamiento para garantizar las importaciones de la producción británica en los espacios periféricos y facilitar las exportaciones a bajo costo hacia el Reino Unido. Este sistema de comercio desigual se modificó con el ingreso de Estados Unidos como protagonista del escenario geopolítico (Prebisch, 1986). A causa de su proteccionismo, relativa autosuficiencia y alta productividad, los países que se endeudaban con Estados Unidos tenían que buscar otros mercados donde vender sus productos para obtener el oro necesario para pagar sus deudas. De esta manera, el sistema internacional de pagos posterior a la guerra creó una serie de desequilibrios (Arrighi, 1994), principalmente porque Estados Unidos se había convertido en el principal exportador de mercancías y de capitales (Rapoport, 2000).

La crisis financiera de 1929 y el abandono del patrón-oro por parte de Gran Bretaña, primero, y el resto de los países europeos, después, marcarían el final del orden internacional instaurado durante el siglo XIX (Polanyi, 1957), dando lugar a un proceso de reconfiguración que continuaría al menos por dos décadas y a través de una nueva guerra mundial (Arrighi, 1994). En los años que siguen a la crisis, el proteccionismo aumentó y el capitalismo mundial se fragmentó parcialmente en economías nacionales autárquicas. Si bien la centralidad de Estados Unidos ya era palpable desde comienzos del siglo XX, dando lugar a los inicios su CSA, no sería hasta la segunda posguerra que alcanzaría la hegemonía (Arrighi, 1994).

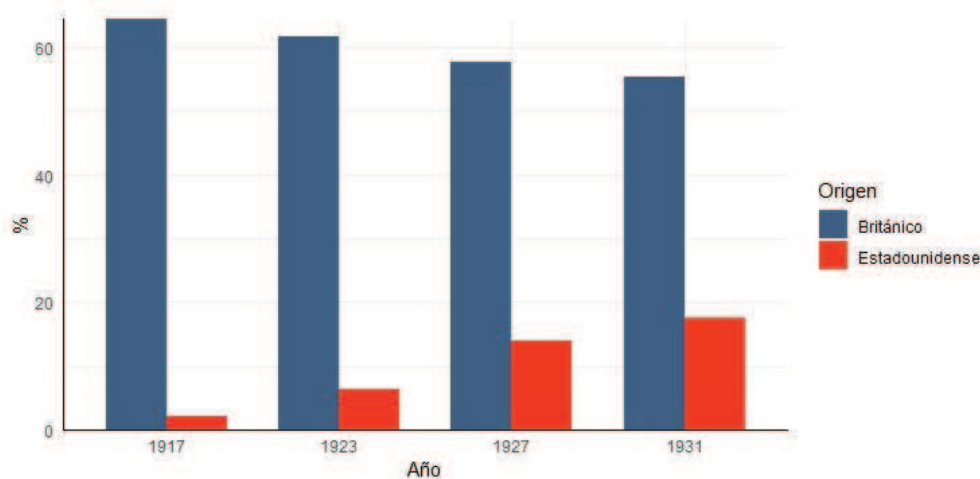
### *Impacto en Argentina*

La Gran Guerra tuvo efectos perjudiciales para la economía argentina, que mostró su alta vulnerabilidad a las fluctuaciones en la economía mundial. Entre 1913 y 1917, el Producto Interno Bruto (PIB) experimentó una contracción del 20% y la disminución del

PIB *per cápita* fue aún más significativa, alcanzando un descenso del 34% en el mismo periodo (Rapoport, 2000). La recesión que se inició en 1914 fue profunda y prolongada, superando la ocurrida durante la Gran Depresión de finales de la década siguiente, cuando el PIB per cápita se contrajo en un 20% entre 1929 y 1932 (Belini, 2014a).

Hacia la década de 1920 las relaciones financieras entre Wall Street y las plazas de Buenos Aires se estrecharon cada vez más, amenazando el predominio financiero británico en Argentina (Filomeno & Vieira, 2007). Entre 1914 y 1929, la Argentina obtuvo recursos mediante la emisión de bonos públicos en el mercado de capitales estadounidense, que le ayudaron a financiar sus importaciones. El Gráfico 2 ilustra el crecimiento de las inversiones estadounidenses y el declive de las británicas radicadas en Argentina, de acuerdo con la transición hegemónica en las finanzas mundiales. Como se puede observar, la participación británica en el total del capital extranjero en Argentina disminuyó de alrededor del 64% al 55%, mientras que las inversiones de origen estadounidense, (incluyendo inversiones directas y de portafolio), aumentó de poco más del 2% al 17,6% (Rapoport 2000).<sup>34</sup> Ese incremento viene acompañado de nuevos intereses estadounidenses: antes de 1920, estas inversiones se centraban casi exclusivamente en los frigoríficos, pero de manera creciente se orientaron hacia préstamos al gobierno, exportaciones e inversiones en la industria local (Filomeno & Vieira, 2007; Rock, 1998a).

**Gráfico 2: Participación de capitales británicos y estadounidenses en Argentina (1917-1931)**



Fuente: Elaboración propia a partir de Rapoport (2000).

<sup>34</sup> En términos nominales, para el caso británico implica pasar de 2440 millones de dólares en 1917 a 2026 millones de dólares en 1931, mientras que las inversiones estadounidenses pasan de 82 millones de dólares en 1917 a 654 millones en 1931 (Rapoport, 2000).

De manera creciente, la dinámica comercial de tipo triangular que surgió como resultado de la transición hegemónica se vuelve insostenible para la Argentina (Rubinzal, 2018a). Esta consistía en la generación de un superávit con Europa Occidental y un déficit creciente con Estados Unidos (Díaz Alejandro, 1975). El ascenso de Estados Unidos como principal país industrial, al mismo tiempo que continuaba siendo el principal productor de alimentos y fibras, junto con el crecimiento del bilateralismo, generó problemas para la Argentina de la primera posguerra, cuyo principal destino de exportación todavía era el Reino Unido. Al mismo tiempo que ganaba poder económico, Estados Unidos desplegó una política del “Buen Vecino” (Woods, 1979) hacia América Latina que, sin embargo, encontró fuertes resistencias desde la Argentina, acentuadas en las décadas siguientes (Escudé, 1983).

El crack de 1929 y la posterior disminución en la demanda global hacia 1930, junto con la caída de los precios de las materias primas, erosionaron la confianza de los inversores extranjeros en los países deudores, lo que resultó en una reticencia a proporcionar nuevos fondos (Bulmer-Thomas, 2017). Las repercusiones de la crisis de 1929 fueron profundas (O’Connell, 1984). La brusca caída en el valor de las exportaciones y la fuga de capitales condujeron a una recesión e incluso al fin del modelo agro-exportador (Gerchunoff & Llach, 2010; Rapoport, 2000). El crecimiento lento y las fuertes fluctuaciones en la demanda internacional de productos básicos resultaron en un estancamiento relativo en los sectores exportadores, lo que afectó los niveles de actividad, ingresos y empleo de los actores sociales vinculados directa o indirectamente a estos sectores (Sternberg, 1954).

### **2.2.2 Estructura de poder**

Los cambios sistémicos tuvieron un impacto directo en los actores sociales que se habían consolidado durante el primer período. El entramado social comenzó a densificarse, nuevos actores surgieron y otros se fortalecieron de cara al siglo XX. Con el estallido de la Primera Guerra Mundial y el triunfo de la UCR se inauguró un período breve, pero intenso, de transformaciones en la estructura de poder que serán claves para comprender las prácticas estatales durante este período y en las décadas siguientes.

Al comienzo de la Primera Guerra Mundial, los terratenientes y comerciantes ocupaban una posición central en la próspera economía exportadora argentina, y -como vimos- sus vínculos con actores extranjeros les aseguraban cierto nivel de reciprocidad con las prácticas estatales. Después de 1914, sin embargo, el contexto que respaldaba la preeminencia de la actividad agrícola-ganadera y el entramado de relaciones sociales que sustentaba, cambió. El conflicto bélico y la posguerra dieron lugar a una

reestructuración en los actores económicos dominantes. El crecimiento generado por las exportaciones durante el período anterior, los aumentos en los niveles de ahorro nacional (en manos de los sectores terratenientes y comerciales) (Díaz Alejandro, 1975) y las inversiones extranjeras sentaron las bases para una diversificación gradual de la producción, que incentivada por la inestabilidad de los precios de los *commodities* y la baja en la oferta de bienes finales importados, comenzó a virar hacia las manufacturas. De esta manera, la “protección” proporcionada por la guerra permitió una fase inicial, espacialmente localizada y en gran medida espontánea, de industrialización por sustitución de importaciones (Gerchunoff & Llach, 2010) que ya tenía cierto recorrido (Rocchi, 2005), sobre la base del capital líquido acumulado por los sectores terratenientes y comerciales (Carmagnani, 1984; Sábato, 1988) contribuyendo a una diversificación económica de estos actores dominantes “oligárquicos”.

La inversión bruta fija y en maquinaria y equipo del sector industrial experimentó un crecimiento sostenido, llegando a triplicar en 1929 los niveles registrados en 1920 (Villarruel, 1993).<sup>35</sup> El PIB del sector industrial siguió una tendencia expansiva, alcanzando su máximo de este período en 1929. Desde la posguerra hasta la Gran Depresión, el PIB total de Argentina creció a una tasa anual del 5.8%, destacándose la producción industrial con un promedio anual del 7.5%, mientras que las actividades rurales aumentaron un 3.2% anual, estancándose a partir de 1928 (Villarruel, 1993). Al mismo tiempo, también variaron aspectos sobre los orígenes y la relevancia del capital extranjero. Si bien desde la segunda mitad del siglo XIX capitales de diversos orígenes convivían en el Río de la Plata, el predominio inglés era explícito. Sin embargo, a principios de siglo XX, pero sobre todo desde la década de 1910, se observó la entrada y el crecimiento de empresas multinacionales estadounidenses y alemanas en la fabricación y comercialización de manufacturas, como automóviles y bienes duraderos, con el objetivo de desplazar a las empresas británicas existentes o crear demanda para nuevos productos y servicios en el mercado interno (Lanciotti & Lluch, 2021; Rocchi, 2005). Sin embargo, el flujo de inversión no fue tan intenso como en el período anterior; así, entre 1921 y 1929, menos del 20% de la inversión bruta fija se financió con capital extranjero (Díaz Alejandro, 1975).

Con los aportes del capital externo y el nacional –en manos de la oligarquía-, a partir de 1920 se intensificó la diversificación de actividades económicas y el fortalecimiento del entramado empresarial local (Carmagnani, 1984). El nuevo capital extranjero que

---

<sup>35</sup> No obstante, entre 1925 y 1929, la inversión en bienes de capital fue la que mostró un mayor incremento en comparación con la construcción, instalaciones y mejoras, las cuales crecieron a un ritmo mucho más lento que el observado entre 1920 y 1924 (Villarruel, 1993).

ingresó al país se dirigió principalmente hacia la industria y el comercio, sectores que se vieron favorecidos por el aumento de los aranceles de importación -como veremos- luego de la reforma de 1923 durante la presidencia de Alvear (Rocchi, 2005).

La interrupción de la corriente de capital británico a la Argentina desde 1914 y su reemplazo –parcial- a partir de las inversiones estadounidenses provocó una serie de transformaciones en la estructura de poder argentina. En los años 20 se complejiza la estructura productiva, mediante la instalación de empresas como Chrysler, General Motors, IBM, Goodyear y Colgate Palmolive. De todos modos, la inversión norteamericana no llegó a alcanzar los niveles que había tenido la de origen inglés en los períodos anteriores y la importancia de la inversión extranjera bajó hasta alcanzar un quinto de la inversión anual, habiendo alcanzado un tercio durante los años previos a la guerra (Gerchunoff & Llach, 2010). Este ingreso del capital norteamericano generó una mayor diversificación de la producción, con orientación hacia el mercado interno, una demanda de importación de nuevos productos y vínculos económicos cada vez más importantes, aunque también más conflictivos, con los Estados Unidos (Rapoport, 2000).

El impulso de la guerra logró que la participación de la industria en el PIB aumentara del 15.8% en 1910 hasta representar el 19.3% en 1915, sin embargo, con el fin del conflicto la industria regresó al nivel de preguerra y llegó a alcanzar el 18% en el período 1925-1929, mostrando apenas un aumento de menos del 2% en relación con 1920 (Rapoport, 2000). Esto marca el carácter reactivo y espontáneo de la expansión industrial, que sin embargo dio paso a un proceso de concentración económica y empresarial en ciertas industrias como la molinera, azucarera y cervecera (Lanciotti y Llach, 2021). Además, por sus características, la incipiente industrialización sustitutiva generó nuevos ámbitos de dependencia externa, ya que casi la totalidad de la maquinaria y equipos eran importados, representando del 14% al 21% de las importaciones totales entre 1900 y 1929 (Díaz Alejandro, 1975).

En este período, la participación del sector agropecuario en el PIB pasa del 23% en 1910 al 34,1% en 1915 y vuelve a caer casi al 30% en 1920 (Gerchunoff y Llach, 2010). Rapoport (2000) señala que, en el período 1925-1929, la participación del sector agropecuario aún rondaba el 25%, lo que suponía una disminución de aproximadamente un 5% en comparación con 1920. En vísperas de la crisis económica, la apertura de la economía argentina -medida por la razón del total de las exportaciones e importaciones frente al PIB- alcanzó alrededor del 60% (Bulmer-Thomas, 2017).<sup>36</sup> Además, el control

---

<sup>36</sup> Superior al de Brasil (38,8%), Chile (57,2%), México (47,7%), Perú (53,2%) y Uruguay (38%) (Bulmer-Thomas, 2017, p. 190).

de la comercialización se hallaba concentrado de manera preponderante en firmas multinacionales como Bunge y Born, Louis Dreyfus, Weil Hnos., Huni & Wormser y General Mercantil Co., de capitales franceses, alemanes, holandeses y británicos (Volkind & Barlaro, 2011).

Para dimensionar el poder económico de los actores agroexportadores podemos destacar que, en la década de 1920, la región pampeana generaba casi la mitad de las exportaciones totales de América del Sur (Hora, 2002). Además, la tierra se hallaba concentrada en grandes extensiones, según el censo nacional de 1914 las explotaciones de 5001 hectáreas o más poseían un 55% de la extensión total de hectáreas y representaban sólo un 5% del total de explotaciones, mientras que el 72.5% de las explotaciones a nivel nacional tenían menos de 625 hectáreas, representando un 8.8% del total de la extensión territorial (en hectáreas) (Rapoport, 2000).

Estos datos muestran que, a pesar de las transformaciones sistémicas y el avance de la industria, los principios del modelo agroexportador y sus principales actores dominantes seguían ocupando roles centrales en la estructura de poder de los años 20. Estos cimientos se mantuvieron a pesar de la pérdida de la hegemonía del PAN. Con la victoria de la UCRA si bien gran parte de la antigua élite política quedó excluida de las altas esferas del Poder Ejecutivo, algunos miembros de la SRA tuvieron presencia en el primer gabinete de Yrigoyen (Hora, 2002; Rock, 1975).<sup>37</sup> Además, entidades como la UIA y la reciente Confederación Argentina del Comercio, de la Industria y de la Producción (CACIP) buscaron aglutinar a los diferentes actores propietarios<sup>38</sup>, al mismo tiempo que incrementar su incidencia en la gestión estatal (Jáuregui, 1993; Schvarzer, 1996). Por último, a pesar de su salida del Poder Ejecutivo, los partidos conservadores mantuvieron su influencia en ambas cámaras del Poder Legislativo, especialmente en el Senado, así como en el Poder Judicial (Rock, 1975).

La presencia de integrantes de la SRA convivió con una incorporación de sectores subalternos en el Estado, mediante el empleo público y el fortalecimiento de la burocracia. Este proceso da cuenta de un crecimiento de las clases medias que, en términos cuantitativos aumentó del 35% en 1895 al 46% en 1936 (Germani, 1965), lo que en términos políticos se tradujo en un incremento de su relevancia (Carmagnani, 1984). Sin embargo, la estrategia de lucha de las clases medias no era frontal contra la oligarquía o el capital extranjero, sino reformista en búsqueda de modificaciones

---

<sup>37</sup> Por ejemplo, ocupando cargos jerárquicos en Agricultura, Hacienda y el Banco de la Nación.

<sup>38</sup> La entidad fue creada con el propósito de armonizar los intereses de las clases dominantes en Argentina, originándose de la unión de grupos económicos que diversificaban sus inversiones en diversas áreas de acumulación. En la CACIP, el sector industrial estaba representado por varias grandes empresas como Ferrum, Alpargatas y Bagley (Jáuregui, 1993).

parciales para mejorar su participación en el sistema vigente (Kaplan, 1969). La gran mayoría de esas clases medias se ubicaba en las ciudades del Litoral y Buenos Aires, dando lugar a un crecimiento urbano significativo, impulsado también por la afluencia de inmigrantes europeos (Saettone, 2012).

Esta densificación y complejización en la estructura de poder también se vio acompañada por cambios en la organización y conflictividad laboral. Durante la década de 1910 y principios de 1920 se observaron fuertes conflictos laborales, tanto en el sector urbano (Falcón, 2011) como rural (Hora, 2002). Luego de un período -entre 1917 y 1920- donde el clima de protesta obrera y la represión estatal alcanzaron sus puntos máximos, en la década del 20, la corriente del sindicalismo experimentó un crecimiento notable, a expensas del anarquismo (Aquino, 2017; Marotta, 1970). Por el lado del sector rural, surgieron conflictos entre trabajadores, arrendatarios y terratenientes debido al aumento en el costo de la tierra y las desfavorables condiciones de vida y de arrendamiento (Hora, 2002). Estos se agudizan luego de eventos como el Grito de Alcorta, en 1912, que llevó a la creación de la Federación Agraria Argentina (FAA).<sup>39</sup>

Surgió también un nuevo actor con influencia significativa: los militares. La desconfianza de las fuerzas armadas hacia Yrigoyen comenzó al final de su primer mandato a causa de la designación de civiles al frente del Ministerio de Guerra (Rapoport, 2000). Por el contrario, el gobierno de Alvear logró mejorar las relaciones con las Fuerzas Armadas. El nombramiento del Coronel Agustín P. Justo como Ministro de Guerra marcó el comienzo de una política de acercamiento hacia los militares (Piñeiro, 2006). Al satisfacer sus demandas de profesionalización, y presupuestarias, aumentó el peso del Ejército dentro del Estado, consolidando su poder y fortaleciendo su presencia de cara al golpe de 1930 y de manera creciente durante el resto del siglo XX (Horowicz, 2023; Riz & Gerchunoff, 2014).

Así, la estructura de poder comenzó a densificarse, dando paso a conflictos entre los nuevos actores que surgían y los actores dominantes que buscaron mantener su centralidad. En este sentido, el acceso al poder de una nueva fuerza política observó las tensiones de llevar adelante prácticas estatales que buscaron operar -moderados- cambios al interior de una estructura de poder con actores con capacidad para resistirlos.

---

<sup>39</sup> Inicialmente esta se centró en demandas como la reducción de los costos de arrendamiento y mejores condiciones para la comercialización de productos agrícolas, dejando de lado pedidos de transformación de la estructura de propiedad de la tierra (Hora, 2002).

### 2.2.3 Prácticas estatales

En 1916 la Unión Cívica Radical, principal partido de la oposición, llegó al poder después de ganar las elecciones presidenciales. Treinta y seis años de gobierno del PAN habían organizado un sistema político y legal relativamente estable, uno de los requisitos para el rápido proceso de acumulación de capital y crecimiento económico, motorizado por las tendencias sistémicas. El quiebre de su hegemonía política no significaría, sin embargo, el abandono de los principales cimientos del modelo agro-exportador y de la centralidad de los actores dominantes. No obstante, el acceso al poder del radicalismo y la presencia de nuevos actores en la estructura de poder, como el capital norteamericano y el fortalecimiento de las clases medias y trabajadoras, o el crecimiento de la industria, trajeron transformaciones en las prácticas estatales.

Para este subperíodo se relevan ciertas continuidades respecto del anterior, dadas por la persistente centralidad de los actores dominantes, pero también se observan algunos *intentos* por llevar adelante prácticas estatales orientadas a gestionar las contradicciones que surgen del propio funcionamiento del modelo agro-exportador en el caos sistémico desatado. El Estado y sus prácticas, construidas y fortalecidas en reciprocidad con el dinamismo de los actores dominantes durante el período anterior, se vio desafiado, por un lado, por el creciente caos sistémico y, por el otro, a causa de las progresivas demandas de sectores subalternos y emergentes en una estructura de poder que se densifica. Frente a ello, la respuesta de los gobiernos radicales fue expandir la presencia estatal, contribuyendo al auto-fortalecimiento del Estado en términos intrínsecos. Si bien al principio se constata cierta continuidad entre las nuevas administraciones y sus predecesores<sup>40</sup>, en ciertos ámbitos de intervención como la política fiscal y monetaria, la gestión de los ferrocarriles y los inicios de la política petrolera se observan ciertas prácticas estatales orientadas por *intentos* de transformaciones en lo relativo a la modalidad de intervención del Estado en la estrategia de acumulación de capital. El fracaso relativo o las limitaciones de estas iniciativas frente a las resistencias de los actores con altos grados de centralidad en la estructura de poder, o debido a la propia configuración del poder político del radicalismo (Carmagnani, 1984), darán la pauta de una continuación de procesos de auto-fortalecimiento del Estado en términos intrínsecos con un constante auto-debilitamiento frente a los actores sociales dominantes, es decir, sin la generación de un poder directivo para una estrategia de acumulación que se oriente hacia el desarrollo.

---

<sup>40</sup> Yrigoyen intentó conservar el apoyo de instituciones como la iglesia, y –como vimos- su gabinete estaba compuesto por miembros de la Sociedad Rural. También hubo continuidad en los asuntos internacionales, ya que Yrigoyen reafirmó la neutralidad frente a la guerra.



En cuanto a la política fiscal y monetaria, Yrigoyen se enfrentó a una reducción de los ingresos fiscales (Rapoport, 2000) a causa de la disminución de importaciones durante la guerra (Belini, 2014). A ello se suma la ininterrumpida salida de capitales por pagos de deuda y envío de remesas, propias de la dinámica del modelo agro-exportador. La alternativa para financiar los gastos del Estado radicaba en la disponibilidad de liquidez en los mercados financieros globales, en estado de auge especulativo después de la guerra y sobre todo durante la *belle époque* (Arrighi, 1994; Filomeno & Vieira, 2007). Sin embargo, los niveles de inversión externa fueron menores que aquellos previos a la guerra (Rock, 1998a) y la preponderancia de las plazas de Nueva York como origen de los flujos traería perjuicios para el financiamiento (Belini, 2014).

Esta limitación internacional impulsó a Yrigoyen a promover una serie de medidas de emergencia (Rapoport, 2000). Entre estas se destacaron el fin de la Caja de Conversión y la suspensión de la convertibilidad del Peso Moneda Nacional, seguidas de iniciativas para modificar el régimen tributario y bancario, que naufragaron frente a la oposición de los principales actores terratenientes, comerciales y financieros, como la implementación de un impuesto a los réditos (Gerchunoff & Llach, 2010), de un gravamen a las exportaciones y la creación de un Banco de la República capaz de regular la oferta monetaria (Rapoport, 2000). En general, esta oposición se manifestaba en el Senado de la Nación, con representantes electos directamente por las legislaturas provinciales, con fuerte presencia de los actores políticos que habían gobernado el país hasta 1916 (Rock, 1975). Este motivo llevó a Yrigoyen a recurrir a las intervenciones federales, que durante su presidencia ocuparon un lugar preponderante en las dinámicas Nación-Provincias (Mustapic, 1984). Mediante ellas, el Ejecutivo nacional buscó aumentar la cantidad de Senadores a su favor y abrir las burocracias provinciales a sus aliados (Rock, 1975). Sin embargo, la asiduidad de ese recurso comenzó a generar oposiciones y resistencias (Saettone, 2012) sin siquiera alcanzar los resultados esperados (Rapoport, 2000).

En este contexto, el aumento de los precios de exportación, entre 1917 y 1921, generó ganancias para los sectores terratenientes y comerciales, al mismo tiempo que pérdidas en el poder adquisitivo de los sectores obreros (Rock, 1975). Esta alteración de la distribución del ingreso propició conflictos laborales a los cuales el gobierno respondió mediante dos estrategias: fuerte represión y módicas innovaciones. La Semana Trágica de enero de 1919 y la represión en la Patagonia entre 1920 y 1922 (Bayer, 2009) son muestras de la primera estrategia. Por el lado de la segunda, se destacan la ley de

salario mínimo para empleados públicos y la ley de arrendamiento en 1921.<sup>41</sup> Con esta última, el gobierno nacional buscó atender algunos reclamos de los pequeños y medianos productores rurales agremiados en la FAA. Sin siquiera cuestionar el régimen de propiedad, los efectos de estas medidas resultaron limitados, ya que los terratenientes se dedicaron sistemáticamente a evadirlas y el gobierno no ejerció ningún tipo de control para forzarlos a cumplirlas (Rapoport, 2000). Esta agitación laboral y resistencia patronal exponía la fragilidad de la autoridad de Yrigoyen, cuestionado por viejos y nuevos actores con poder (Rock, 1975).

En un intento por reconstruir su apoyo, el radicalismo recurrió a una política fiscal expansiva mediante el aumento del gasto y el empleo público, contribuyendo a una burocracia en crecimiento. Después de la guerra, a medida que las importaciones y los ingresos se recuperaban, el gasto estatal comenzó su pronunciado ascenso. Entre 1916 y 1922, el gasto casi se duplicó y la deuda pública se triplicó (Rapoport, 2000). El incremento vino acompañado de un cambio en la orientación del gasto, beneficiando a los sectores medios y bajos (Rock, 1975). Al mismo tiempo, se produjo una expansión significativa del empleo público, especialmente en ámbitos como la burocracia estatal, lo que incluyó el crecimiento de los sectores de educación y salud pública (Salvatore, 2016). Por lo general, el ingreso a puestos de trabajo estables y bien remunerados fue utilizado como un mecanismo de recompensa política y de filiación con los sectores de la clase media en ascenso (Di Tella & Zymelman, 1967; Salvatore, 2016).<sup>42</sup>

Por otro lado, durante la primera presidencia radical se observaron los trazos iniciales de una aceleración de la política petrolera. Kaplan (1964) señala que la estructura político-económica vigente en la Argentina obstaculizaba el desarrollo de este tipo de actividad por parte del Estado. Se refería la especialización productiva en manos de actores terratenientes y comerciales, en alianza con el capital británico, del cual provenía la principal fuente de combustible de la época: el carbón (Gadano, 2006). Por ello, si bien la presencia de petróleo en la Argentina era conocida desde la colonia (Kaplan, 1972), recién en 1907 se hicieron esfuerzos para hallarlo en Comodoro Rivadavia y en 1910 se creó la Dirección General de Explotación del Petróleo. Sin embargo, hasta 1916 su explotación fue marginal y constantemente boicoteada por el

---

<sup>41</sup> Esta ley estaba dirigida a quienes arrendaban parcelas menores a las 300 hectáreas y contemplaba la indemnización por mejoras, una prolongación en el contrato de alquiler, una vivienda digna y la posibilidad de negociar la venta de la producción libremente (Rapoport, 2000).

<sup>42</sup> Opositores al radicalismo señalaban que estos puestos en el sector público no fueron otorgados en función de méritos, sino según criterios clientelares (Horowitz, 2007; Rock, 1972), dinámica que se replicaba a nivel subnacional y municipal (Horowitz, 2007).

PAN y su favorecimiento de la penetración extranjera mediante el ingreso de la Standard Oil y la Royal Dutch Shell (Caligari, 2022; Kaplan, 1964).

Si bien la nacionalización del recurso y el monopolio estatal de la explotación no formaron parte del programa de Yrigoyen en su primer gobierno, se constatan ciertos intentos por llevar adelante una explotación fiscal (Kaplan, 1972). Sin embargo, frente a la oposición del Congreso de dotar de recursos al Estado para la actividad y las propias divergencias en el radicalismo (Kaplan 1972), la producción estatal no alcanzó a suplir la necesidad de importación ni la actividad de empresas privadas, que dominaban el abastecimiento interno. A pesar de la presencia de la Dirección General, no existía una oficina con la capacidad de recabar y acumular la información referente a la importación de combustible, como los precios, los fletes o el nivel de consumo interno para conocer márgenes de ganancia y poder fijar precios de la explotación fiscal. En este sentido, se demoró hasta finales del mandato de Yrigoyen la creación de un organismo específico como la empresa estatal Yacimientos Petrolíferos Fiscales (YPF).

Al final del primer gobierno de Yrigoyen, casi todas las áreas limítrofes a la reserva fiscal de Comodoro Rivadavia habían sido otorgadas a los grandes *trusts* norteamericanos y británicos (Kaplan, 1972). Estas empresas obtuvieron permisos de explotación que prácticamente monopolizaban los recursos más importantes de la zona, favoreciendo la influencia británica y estadounidense, impulsada por factores como la competencia entre ambas potencias, la expansión de los intereses financieros estadounidenses en el país y la actitud complaciente del nuevo régimen político (Kaplan, 1972).

Alvear asumió la presidencia en 1922, durante el apogeo de la depresión de posguerra que se combinaba con una caída de los precios de los *commodities*. Este panorama encuadró las principales prácticas estatales del segundo gobierno radical, marcado por el conflicto en el sector cárnico, cambios en la política arancelaria y la continuidad en las políticas ferroviarias y del petróleo. Respecto del conflicto de la carne, durante la guerra se produjo un aumento de la importación británica de carne argentina, congelada y enlatada que se interrumpe en 1921 y los precios se reducen a la mitad llevando a la crisis del sector (Rock, 1998a). Sin embargo, las pérdidas no se repartían de manera equitativa a causa de la estructura de mercado oligopólica -y en gran medida extranjerizada<sup>43</sup>- en el sector frigorífico, favorecida por las prácticas estatales desde principios de siglo. Esto derivaba en un control absoluto de estas empresas sobre toda la cadena de comercialización de la carne, en alianza con los invernadores, que se

---

<sup>43</sup> Por ejemplo, en 1915 las empresas norteamericanas tenían casi el 60% de la actividad, dejando un 30% para las inglesas y un 10% para las argentinas (Gerchunoff & Llach, 2010).

traducía en el poder de fijar precios a la baja para la compra del ganado (Gerchunoff & Llach, 2010).

Frente a esta situación, la SRA reclamó la intervención del Estado y en 1923 se aprobó la ley de precios mínimos para la compra de ganado (Rock, 1975). Al entrar en vigencia, los frigoríficos hicieron uso de su poder de concentración y cesaron por completo sus compras, dando lugar a un *lock out* (Hora, 2002). Frente a esta situación el gobierno de Alvear suspende el control de precios y abandona cualquier intento de regulación en el sector (Hora, 2002).

Por otro lado, la implementación de prácticas estatales orientadas a modificaciones en la política cambiaria y monetaria ingresó de la mano de una complejización de la estructura de poder y la presencia creciente de actividades industriales. Como vimos, la caída de las importaciones a causa de la guerra favoreció un incipiente proceso de sustitución en el sector manufacturero. Una vez terminado el conflicto, la producción industrial experimentó un crecimiento relativamente intenso, impulsado por un aumento progresivo en la inversión local y extranjera (Rapoport, 2000) acompañada por el cambio en el destino de la inversión, que pasó a orientarse hacia la producción manufacturera, en detrimento de la infraestructura básica (ferrocarriles, puertos) (Gerchunoff & Llach, 2010). En este contexto, distintos actores sociales, como la UIA y la CACIP, realizaron pedidos de protección y reforma arancelaria (Dorfman, 1970) que fueron atendidos en 1923 con un aumento de las tarifas de avalúo en un 60%, que habían quedado atrasadas a causa de la inflación a nivel global (Rapoport, 2000).

Sin embargo, este aumento no respondía a una estrategia de promoción industrial, sino a la búsqueda de equilibrar la situación fiscal mediante la actualización de los ingresos aduaneros. Esto explica que, a pesar del aumento en las tarifas, el nivel de protección alcanzado haya sido similar al de 1906 (Gerchunoff & Llach, 2010), es decir, un nivel no particularmente proteccionista.<sup>44</sup> Es más, Gerchunoff y Llach (2010, p. 94) señalan que, si se tienen en cuenta que el resto del mundo era bastante más proteccionista en los años 20 que antes de 1914, es inevitable concluir que, en términos relativos, “la Argentina se hizo más liberal”.

De todas maneras, la reforma arancelaria de 1923 fue la medida más relevante en favor de la industrialización durante los catorce años de gobiernos radicales, sin embargo,

---

<sup>44</sup> Estos hechos y nueva información han abierto un debate recientemente (Belini, 2006; Rayes, 2021) en torno a la noción de “proteccionismo al revés” identificado por Dorfman (1942) de manera temprana y continuada por autores como Gerchunoff y Llach (2010). Aquí nos basta señalar la ausencia de una política estrictamente proteccionista para fomentar la producción manufacturera local.

tuvo poco impacto en la industria, que creció de la mano de la inversión estadounidense, mediante la radicación de diversas filiales en el territorio argentino y pasando a formar parte -como vimos- de la estructura de poder. A pesar de ello, esta reforma alcanzó el objetivo de mejorar los ingresos del Estado, por lo que a pesar de que Alvear mantuvo la tendencia al alza del gasto público, igualó los ingresos con los gastos y logró frenar el crecimiento de la deuda flotante (Gerchunoff, 2016).

A su vez, en lo que refiere a las políticas ferroviarias, se observa una continuidad de prácticas estatales desde un rol subsidiario y de garante por parte del Estado. Así, durante este período se mantuvo un acuerdo tácito establecido previamente con las empresas privadas. Este acuerdo implicaba que las empresas seguirían invirtiendo en mejoras de sus líneas, especialmente para el transporte suburbano, a cambio de que el gobierno garantizara la rentabilidad del capital invertido según lo establecido por la Ley Mitre de 1907 (Justo López, 2022). En este período también se observa una reorganización administrativa y financiera en la Administración General de Ferrocarriles del Estado, orientada a modernizar y profesionalizar su gestión (Palermo, 2011). Salerno (2019) sostiene que se introducen prácticas de gestión técnica, contable y administrativa que dan la pauta de un incipiente rol de Estado “empresario”. También continúa la expansión y construcción de nuevas líneas hacia territorios escasamente conectados (Salerno, 2019). Sin embargo, la mejora en la gestión de los Ferrocarriles del Estado no estuvo acompañada de un nuevo direccionamiento de la actividad, todavía mayoritariamente en manos británicas, lo que generaba un escaso control sobre las tarifas y el encarecimiento del transporte (Favaro, 2023). La presencia de los Ferrocarriles del Estado, si bien importante, llegó a alcanzar sólo el 22,5% del total de ferrocarriles en el país hacia 1930 y, en general, operando las líneas menos rentables (Salerno, 2019). Esta situación mantenía al Estado en un rol subsidiario, favoreciendo la dependencia de las empresas extranjeras para movilizar la producción hacia el puerto de Buenos Aires, manteniendo los principales lineamientos de una estrategia de acumulación agro-exportadora. A ello se le suma la imposibilidad de avanzar en el desarrollo de una flota mercante nacional para reducir los costos del transporte marítimo (Favaro, 2023).

Por último, la política petrolera de Alvear continuó el apoyo a YPF con la designación de su primer director, el coronel Enrique Mosconi. Durante esa década se profundizó la generación de un “nacionalismo petrolero” que se enmarcaba en las lecciones aprendidas de la guerra y frente al avance de los *trust* estadounidenses, ante los cuales la producción nacional estaba en desventaja (Favaro, 2023). En 1925, con la inauguración de la destilería en La Plata se colocó a la empresa en un nivel competitivo,

desarrollando una red de distribución por todo el país (Rapoport, 2000) aunque la importación continuó siendo el componente mayor de la oferta (Favaro, 2023; Gadano, 2006). De esta manera, el petróleo se convirtió en un tema central en las elecciones presidenciales de 1928.

En esos años se discutieron proyectos para nacionalizar la industria petrolera y colocarla bajo el monopolio de YPF, pero el radicalismo encontró limitaciones a causa de su posición minoritaria en el Senado y la oposición de administraciones provinciales que favorecían a empresas petroleras extranjeras, especialmente en Salta, donde Standard Oil tenía importantes concesiones amenazadas por las políticas del gobierno nacional (Favaro, 2023). Yrigoyen, luego de triunfar en 1928, intentó modificar la composición del Senado recurriendo a las intervenciones federales, lo que generó una mayor oposición entre los actores económicos dominantes que veían amenazada su posición y también en el ejército.

Además, poco después del triunfo de Yrigoyen, comenzaron a sentirse las tendencias hacia la crisis internacional. A partir de junio de 1928 se hizo uso intensivo de las reservas bancarias para promover préstamos al gobierno y sobre todo a otros bancos por parte del Banco de la Nación Argentina (O'Connell, 1984; Rapoport, 2000). Esto se realizó en un contexto de auge de la especulación financiera de Wall Street, que la Reserva Federal de Estados Unidos intentó controlar mediante el aumento de las tasas, lo que llevó a una salida de capitales desde la Argentina y una caída en la inversión externa (O'Connell, 1984).

A la crisis internacional se le suma la creciente oposición interna. Diversos sectores comienzan a dar muestras de una voluntad de derrocar al gobierno (Rubinzal, 2018a), principalmente expresada por los actores terratenientes y comerciales, aliados con las empresas británicas y estadounidenses, y en medios de comunicación como el diario La Nación (Floria & García Belsunce, 1988), sumado a un accionar prescindente de las principales organizaciones obreras (Cattaruzza, 2019). Esta situación desencadenará en el golpe del 6 de septiembre de 1930, al mando de José F. Uriburu, inaugurando una práctica de golpes militares que será recurrente durante el siglo XX.

### **2.3 Conclusiones**

Durante este capítulo observamos las condiciones de formación y construcción del Estado argentino entre mediados del siglo XIX y la crisis internacional de 1929. Para ello situamos estos momentos en interacción con las principales tendencias de funcionamiento del CSA británico, la intensa incorporación periférica de la Argentina y su impacto en el empoderamiento de determinados actores sociales ligados a la

concentración de la tierra, la producción primaria para la exportación, la intermediación financiera y los circuitos de comercio. La conformación de una estructura de poder alrededor de estos actores económicos dominantes se consolidó de manera previa, y contribuyó significativamente, a la formación del Estado a partir de intereses recíprocos entre actores económicos y políticos.

Esto permitió que se diera lugar a un proceso de centralización del poder político en una escala nacional, sobre la base de un “acuerdo” o reciprocidad de intereses entre actores políticos y económicos dominantes. Desde ese momento, se observó un movimiento de auto-fortalecimiento del Estado en su dimensión intrínseca, orientado a construir un complejo institucional que asegurara el control del territorio y la población. Este proceso de consolidación estatal, aunque conflictivo, fue exitoso en términos de organización interna, evitando la disgregación e incorporando territorios. Sin embargo, este proceso de formación desplegó un conjunto de prácticas estatales hacia el auto-debilitamiento en términos extrínsecos, marcado por la ausencia de un poder capaz de orientar a los actores económicos hacia una estrategia de acumulación que promoviera el desarrollo, entendido como una inserción no subordinada en el ámbito internacional y la reducción de las desigualdades al interior del territorio.

En otras palabras, el Estado proyectaba una imagen de fortaleza y centralidad en la estructura de poder a partir de un movimiento de auto-fortalecimiento en términos institucionales y mediante la creación de aparatos burocráticos. Sin embargo, interpelado desde su poder para direccionar la acumulación de capital hacia lo que aquí consideramos “desarrollo”, esta imagen se contradice con las prácticas de un Estado orientado hacia su auto-debilitamiento frente a los intereses de los actores dominantes y su inserción subordinada a la estrategia de acumulación británica. Esto evitó la generación de un poder para exigir contraprestaciones por las facilidades otorgadas para la acumulación de capital y fomentó una situación externa de dependencia financiera y comercial.

Durante el primer subperíodo se observa esta situación, ya que el innegable movimiento de auto-fortalecimiento estatal en su dimensión intrínseca se tornó funcional a una estrategia de acumulación que requería un modelo de intervención limitado a garantizar seguridad jurídica, un sistema monetario adecuado y una penetración territorial que asegurara la plena integración en la economía global. Sin embargo, este auto-fortalecimiento se acompañó de un papel subsidiario en inversiones productivas, principalmente en ferrocarriles y frigoríficos, y de una alineación con los intereses de los actores dominantes vinculados a la estrategia británica de acumulación.

La llegada del radicalismo al poder dio lugar a un proceso de construcción estatal que continuó la tendencia de auto-fortalecimiento en la dimensión intrínseca, es decir en lo relativo al aparato gubernamental y la burocracia. Esto se constata en la expansión de la presencia estatal y la edificación de instituciones u oficinas orientadas a regular actividades como los ferrocarriles o la producción petrolera. Al mismo tiempo que implicó un cierto cambio en los actores políticos, con la democratización parcial y el ingreso de sectores de las clases medias en ascenso a la administración del Estado. Sin embargo, si bien la impugnación política ejercida desde el mundo obrero y las capas medias fue suficiente para terminar la hegemonía del PAN, no lo fue para evitar una orientación de la política económica encuadrada en el modelo agro-exportador. Mucho menos para correr a los actores dominantes del control sustancial sobre la producción, la comercialización y la financiación de las actividades económicas, o su extensión sobre órganos estatales como el Ejército (Kaplan, 1969). La participación del Estado en sectores como ferrocarriles y frigoríficos da la pauta de mayores continuidades que rupturas en las prácticas estatales, así como los intentos por regular el sistema bancario, la imposición de gravámenes a los créditos y exportaciones o la búsqueda de terciar en el conflicto en el sector cárnico, exponen la debilidad del Estado y, por contrapartida, la capacidad de resistencia de los actores económicos.

El resultado fue una notable transformación antes de la Primera Guerra Mundial, con crecimiento poblacional, extensión de la frontera productiva, infraestructura para facilitar el comercio y creciente urbanización. Después de 1914, con el declive del CSA británico y el ingreso del capital estadounidense, se creó un espacio económico que alentó el incipiente desarrollo de la producción manufacturera. En ella, el capital extranjero tuvo un rol central en grandes industrias como frigoríficos y automóviles, al mismo tiempo que estableció nuevas alianzas con fracciones de los actores dominantes locales, que ya desde la primera década del siglo comienzan a orientar su actividad económica hacia las manufacturas (Lanciotti & Lluch, 2021). Estos hechos dan lugar a la complejización de las interacciones entre el capital extranjero y los actores dominantes (Prebisch, 1976), junto a una densificación de la estructura de poder, con la diversificación de un grupo concentrado de actores dominantes pero también el crecimiento del movimiento obrero.

En síntesis, durante este período asistimos a un proceso de formación y construcción estatal caracterizado por un auto-fortalecimiento intrínseco, que se observa en la edificación de una estructura institucional y burocrática moderna, acorde a la necesidad de favorecer, mediar y facilitar la inserción externa al CSA británico. En otras palabras, el éxito para impulsar la creación y estructuración de un sistema productivo en



crecimiento, pero de base exógena, contribuyó a una mayor consolidación de los aparatos estatales (Cerdá, 2007; Sábado, 1988). Sin embargo, lejos de generar un poder directivo sobre la estrategia de acumulación hacia el desarrollo, durante todo el período la dimensión extrínseca permanece caracterizada por prácticas orientadas hacia una estrategia de acumulación apegada al lugar asignado desde la tendencia periferizante del hegemón y desafiada a otorgar bienes públicos a los sectores dominantes en su conexión con redes globales. Ya sea desde la reciprocidad de intereses entre actores dominantes y actores políticos durante la hegemonía del PAN, como luego desde la debilidad para introducir cambios durante los gobiernos radicales, la consolidación del poder del Estado favoreció el fortalecimiento de los actores económicos dominantes y su estrategia de acumulación basada en la inserción dependiente al ritmo del CSA británico.

La fragilidad del modelo agro-exportador, basado en el comercio internacional y un flujo constante de inversión externa se verá gravemente afectado por la inestabilidad de los años veinte, sin embargo, será necesario atravesar la crisis económica global de la década de 1930 y su impacto en la estructura de poder para observar transformaciones en las prácticas estatales.

## Capítulo 3: 1930-1946

### Introducción

Este capítulo pone de manifiesto cómo las transformaciones globales operadas a partir de la agudización del caos sistémico y la crisis global de 1929-1930 tuvieron impactos en la estructura de poder argentina y en el proceso de construcción estatal. Para ello señalamos las principales transformaciones en las tendencias sistémicas, cómo ellas generaron cambios y continuidades en la estructura de poder, al interior de la cual el Estado desempeñó nuevas prácticas y nuevas funciones.

El golpe del 6 de septiembre de 1930, encabezado por el teniente general José F. Uriburu, terminó con el interludio de gobiernos radicales y devolvió el poder a los actores políticos conservadores, quienes llevaron adelante un proceso de construcción estatal marcado por prácticas estatales orientadas a impulsar un proyecto industrial limitado, con el fin de garantizar las ganancias para los actores dominantes en crisis por la situación internacional y sin adoptar una redistribución de ingreso (Lindenboim et al., 2005; Murmis & Portantiero, 1971).

Destacamos cómo el proceso de construcción estatal expone la continuidad de un doble movimiento mediante el cual el auto-fortalecimiento del Estado en su dimensión intrínseca convive con el auto-debilitamiento en su dimensión extrínseca. Por un lado, esto refiere a un proceso de intensificación de la intervención estatal en la economía, mediante el aumento de sus funciones sobre nuevas áreas o la consolidación de medidas ya existentes, la edificación de nuevas instituciones, mecanismos de regulación o instancias de mediación que le otorgan un mayor grado de centralidad en la estructura de poder. Sin embargo, por otro lado, este proceso se ve acompañado, también, por el fortalecimiento y la densificación de la estructura de poder, particularmente a partir de la “maduración” de la sociedad civil en diversas corporaciones –tanto patronales como obreras- que llevaron adelante lógicas de negociación y de avance sobre el Estado, atentando contra la generación de un poder directivo sobre la estrategia de acumulación.

El resultado fue una nueva etapa de construcción estatal, caracterizada por una dinámica de compromiso, por parte del Estado, de mediar entre los intereses de los actores dominantes –y paulatinamente también de los subalternos- para garantizar un proceso de acumulación de capital. En esta etapa, la construcción estatal y la complejización de la estructura de poder estuvieron atravesadas por el proceso de industrialización sustitutiva, auspiciado por la instalación de filiales en el territorio argentino y los cambios en la orientación de las inversiones.

### 3.1 Tendencia del hegemon

La Primera Guerra Mundial precipitó la caída del CSA británico y el ascenso de un sistema centrado en las corporaciones estadounidenses, pero lejos se estaba aún de constituir un nuevo orden internacional (Arrighi, Barr, et al., 1999). El interregno entre los grandes conflictos bélicos del siglo XX estaría marcado por el “caos sistémico” (Arrighi & Silver, 1999), es decir, tiempos de crisis, reacomodamientos y reformas, así como también por la competencia interestatal creciente que decantará en la Segunda Guerra Mundial y la hegemonía estadounidense. De esta manera, a principios de la década de 1930 se produjo un cambio abrupto en el panorama internacional. Polanyi (1957) destaca que estuvo marcado por una serie de eventos significativos, que incluyeron el abandono del patrón oro por parte del Reino Unido, la implementación de los planes quinquenales en Rusia, el inicio del *New Deal* en Estados Unidos, la llegada al poder del régimen nacionalsocialista en Alemania y la disolución de la Sociedad de Naciones en favor de los imperios autárquicos.

La crisis de 1929 fue el punto de llegada del proteccionismo que se desató en la década de 1920 y que llevó al estancamiento del comercio y de la producción a nivel global (Arrighi, 1994). Al mismo tiempo, masivas reservas de capital estadounidense fueron liberadas al mundo en busca de valorización. Entre 1924 y 1929, Estados Unidos realizó el doble de préstamos a nivel global que el Reino Unido (Kindleberger, 1986) generando una “sobre expansión” de las redes financieras de Wall Street. Hacia 1928-1929 se inició el cambio de orientación y la salida de capitales para especulación en el exterior se trasladó a especulación doméstica (Arrighi, Hui, et al., 1999). El crack de la Bolsa de New York desató una crisis económica internacional inédita en la historia del capitalismo, por su extensión y sus consecuencias. El impacto en los países centrales se hizo sentir a partir de la contracción de la producción, de los ingresos y los niveles de ocupación (Ferrer, 1963), también en el sistema bancario norteamericano, con la quiebra de la mitad de los bancos en pocos años (Rubinzal, 2018a), y en el europeo (Arrighi, Hui, et al., 1999). Los distintos Estados centrales llevaron adelante medidas aún más proteccionistas, formando bloques comerciales, acuerdos bilaterales, la devaluación de las monedas, controles de cambio y cuotas de importación (Ferrer, 1963).

Ya desde comienzos de siglo la estructura organizativa empresarial sufrió transformaciones en el Reino Unido, pero principalmente en Estados Unidos. Las pequeñas y medianas empresas se convirtieron en componentes subordinados de una estructura corporativa altamente centralizada. La centralización de capital se acentuó, principalmente a través de la integración horizontal, dando lugar al surgimiento de un

capitalismo que se ha denominado monopolístico o imperialista (Lenin, 2021), caracterizado por su necesidad de expansión en búsqueda de materias primas y mercados para realizar el capital (Bambirra, 1999). Aquellas empresas que sobrevivieron a la centralización, lo hicieron como miembros subordinados de una economía controlada por grupos financieros e industriales que operaban a través de burocracias gerenciales cada vez más extensas y complejas (Arrighi, Barr, et al., 1999).

La productividad creció más rápidamente en Estados Unidos que en el resto de los países, afectando el comercio internacional, la distribución del oro y el ritmo del crecimiento económico (Prebisch, 1986). El *New Deal* inauguró una conciencia sobre la necesidad de intervención por parte del gobierno de Estados Unidos en crear y fomentar la demanda agregada mediante condiciones favorables para la expansión de la producción en masa (Aglietta, 2000; Arrighi, Barr, et al., 1999; Boyer, 1990). Para ello, se crearon organismos reguladores de la producción y de las relaciones de trabajo y se tomaron medidas que implicaron una mayor incumbencia del Estado en temas económicos.<sup>45</sup> Sin embargo, la intervención en gran medida falló, como demuestra el colapso de los años 1937-1938. Lo que finalmente sacó a las grandes empresas de Estados Unidos de las profundidades de la Gran Depresión no fueron sus propias estrategias de supervivencia, sino el gasto gubernamental masivo durante -y después de- la Segunda Guerra Mundial (Arrighi, 1994; Arrighi, Barr, et al., 1999). Entre aquellos gastos, el correspondiente a armamento adquirió especial relevancia para sacar a la economía de la depresión (Brenner & Glick, 1991).

La singular combinación de autosuficiencia estructural, insularidad territorial, extensión continental y liderazgo en la producción industrial de medios bélicos colocó a Estados Unidos en una posición única. No solo le permitió protegerse de la guerra, sino también sacar provecho del caos sistémico y la violencia interestatal que sobrevino al final de la hegemonía británica (Arrighi, 1994). La reestructuración social y económica que tuvo lugar durante el *New Deal* fortaleció la posición de Estados Unidos en la etapa final de la lucha por el poder global. Desde esta posición, impuso al mundo el orden de su elección (Arrighi, Hui, et al., 1999). A diferencia de aquél orientado por el Reino Unido, que se basaba en el mantenimiento del equilibrio de poder europeo y el fortalecimiento de las funciones de *entrepôt*, la hegemonía estadounidense se construyó desde arriba hacia abajo, como un acto consciente de gobierno mundial.

---

<sup>45</sup> Por ejemplo la *National Industrial Recovery Act* (para contener la excesiva competencia), la *National Recovery Administration* (para regular las relaciones entre obreros y patrones) y la *Agricultural Adjustment Administration* (encargada de subsidiar la agricultura) (Gerchunoff & Llach, 2010).

### *Impacto en Argentina*

Las características de la tendencia de periferialización desplegadas por el CSA británico en Argentina, que fomentó una capitalización y modernización del entramado productivo e infraestructural, pero también el diseño de una estrategia de acumulación favorable a ciertos intereses locales en conexión con los intereses británicos, se trastocó con el caos sistémico. La competencia entre el Reino Unido y Estados Unidos se trasladó al territorio argentino configurando tendencias sistémicas de “periferialización disputada” por las potencias. Sin embargo, ese momento de caos cuando las capacidades de orientar, dirigir y controlar disminuían en el *hegemón* en declive, pero aún no eran totalmente ostentadas por el *hegemón* en ascenso, se combinó con las transformaciones sociales y políticas en el territorio argentino, favoreciendo un cambio en la estructura de poder, en las prácticas estatales y en la estrategia de acumulación que, sin embargo, no buscaría sacarlo de su lugar semi-periférico.

Las condiciones externas que habían hecho posible la estrategia de acumulación previa a la crisis internacional fueron alteradas ya durante la década de 1920, pero de manera directa a partir del *crack* de 1929. Dos tendencias interrelacionadas son centrales para entender este proceso, por un lado, el drenaje de oro desde las reservas argentinas hacia Wall Street, que comienza en 1928 y se acentúa en 1929 con la suba de las tasas de la Reserva Federal (O’Connell, 1984). Por el otro, la combinación de una caída de los precios de los *commodities* con una disminución de la demanda, a raíz del aumento del proteccionismo, perjudicando las capacidades de importación por parte de Argentina. Así, entre 1928 y 1932 la relación de precios se movió de manera adversa a la periferia (Prebisch, 1986), disminuyendo aproximadamente un 42% el valor de las exportaciones (Gerchunoff & Llach, 2010).

Al mismo tiempo, el quiebre del sistema multilateral de comercio, sumado a las propias características ya perjudiciales del comercio triangular que sostenía con Estados Unidos y el Reino Unido, terminó de colapsar frente a la suba de los aranceles en el primero y el sistema de preferencia imperial en el segundo (O’Connell, 1984; Rapoport, 2000). De esta manera, por la caída de las exportaciones y los ingresos fiscales, la crisis internacional impactó de manera directa en el presupuesto argentino (Gerchunoff & Llach, 2010). A ello se suma que, con la crisis en marcha, el movimiento de capitales se reorientó en detrimento de los países exportadores de materias primas, haciendo que la obtención de nuevos préstamos para saldar viejas deudas se volviera cada vez más

improbable.<sup>46</sup> La combinación de pagos constantes de deuda externa y una merma en los ingresos por exportaciones llevó a medidas para reducir las importaciones, por ejemplo mediante la depreciación de la moneda, la elevación de aranceles, cuotas de importación y controles de cambios (Bulmer-Thomas, 2017; Prebisch, 1986).<sup>47</sup>

En este contexto, la conferencia de Ottawa de 1932 entre Inglaterra y las naciones de la Commonwealth arrojó resultados desfavorables para Argentina, ya que el gobierno del Reino Unido decidió otorgar preferencias arancelarias y priorizar las compras de los países miembros, lo que representaba una amenaza para los productores ganaderos en Argentina (Rapoport, 2000). Los frigoríficos, invernadores y grandes criadores pampeanos presionaron al gobierno nacional para revertir la tendencia decreciente de los volúmenes de exportaciones de carne y garantizar el destino londinense (Rubinzal, 2018a). El resultado fue la firma del “Pacto Roca-Runciman” en mayo de 1933, el acuerdo implicaba que Argentina concedía rebajas arancelarias a Inglaterra y garantizaba la prioridad inglesa para todas las libras obtenidas de la venta de productos argentinos al Reino Unido, a cambio de que Inglaterra no redujera las cuotas de compra a Argentina, manteniendo así el *statu quo* (Gerchunoff & Llach, 2010). Además, se acordó que el 85% de las importaciones de carne argentina a Inglaterra quedarán bajo el control de frigoríficos ingleses, mientras que solo el 15% podía ser gestionado por frigoríficos argentinos, siempre y cuando no fueran de propiedad privada. Inglaterra también se aseguraba el monopolio absoluto del transporte de la carne, que debía ser realizado exclusivamente por barcos ingleses (Peralta Ramos, 1978).<sup>48</sup>

Por el lado de la potencia estadounidense, ya desde la década de 1920 este país se constituyó como un actor de peso en América Latina, en general, y en Argentina en particular. Desde fines de la Primera Guerra, pero sobre todo durante la década de 1930, se observó un cambio cualitativo y gradual en la dirección de las inversiones, privilegiando el sector industrial (Lluch & Lanciotti, 2012; Peralta Ramos, 1978). Hacia 1930-1931, las inversiones estadounidenses habían alcanzado una parte significativa del total de inversiones externas, incluso superando a las británicas en algunos sectores (Díaz Alejandro, 1975). El capital estadounidense se destinaba principalmente a sectores como energía, transportes, comunicaciones, bancos, procesamiento de carne y compañías petroleras (Díaz Alejandro, 1975). Estas empresas encontraban que las

---

<sup>46</sup> Esto aumentó sensiblemente la carga del servicio de la deuda en el presupuesto nacional (Bulmer-Thomas, 2017). Entre 1925 y 1929 estos representaron un 22% de la capacidad de pagos exteriores y en 1930 y 1934 pasaron a significar el 38% (Ferrer, 1963).

<sup>47</sup> Este panorama dio lugar al surgimiento del “estrangulamiento externo” (Díaz Alejandro, 1975; Graciarena, 1984), fenómeno central en el resto de la historia económica y política argentina.

<sup>48</sup> Si bien este acuerdo fue revisado en 1936, con una Argentina en una mejor posición para negociar, los términos se agravaron (Peralta Ramos, 1978).

restricciones a las importaciones alejaban la competencia extranjera y permitían una mayor expansión de sus actividades de cara a un proceso de industrialización sustitutiva (Gerchunoff & Llach, 2010), con un poder para ejercer el control de manera diversificada y directa sobre las estructuras productivas que emergían en la región y en Argentina (Kaplan, 1969).

Según Jorge (1986), entre 1931 y 1940 el monto total de las inversiones extranjeras disminuyó, lo que impactó en el volumen del comercio y los flujos de capitales. Específicamente, las inversiones en títulos públicos se vieron afectadas negativamente por la crisis, mostrando una reducción hacia 1940.<sup>49</sup> Sin embargo, las inversiones en sectores industriales, servicios públicos (excluyendo ferrocarriles), financieros, comerciales e inmobiliarios mostraron un comportamiento diferente. Por parte de Estados Unidos, las inversiones destinadas a estas actividades aumentaron entre 1931 y 1940, mientras que las provenientes de Europa occidental se mantuvieron casi constantes y las del Reino Unido experimentaron una disminución relativamente significativa (Jorge, 1986).

A su vez, el impacto de la Segunda Guerra fue dual, al imponer fuertes restricciones a las importaciones, se generaron nuevos incentivos para impulsar la producción interna de estos bienes, pero también presentó trabas para la misma (Lauxmann & Fernández, 2023). La conflagración mundial generó obstáculos que dificultaron el desarrollo del proceso de sustitución, dado que la disponibilidad de insumos clave, como los combustibles, y de maquinaria y equipos necesarios para aumentar y diversificar la capacidad productiva, se vio comprometida (Ferrer, 1963; Gerchunoff & Llach, 2010).

No obstante, durante el quinquenio posterior a 1939, el producto bruto experimentó un crecimiento a una tasa del 3.6% (Gerchunoff & Llach, 2010), impulsado principalmente por la industria, que logró intensificar la sustitución de importaciones.<sup>50</sup> Por lo tanto, la guerra proporcionó un estímulo para la industrialización y expansión económica de Argentina, principalmente porque otorgó una protección cercana a la absoluta y abrió

---

<sup>49</sup> Este análisis coincide con el que, tempranamente, hiciera Milcíades Peña (2023a), quien señala que ya desde el fin de la Primera Guerra Mundial, y más aún desde la crisis de 1929, se observa una modificación notable en el destino de las inversiones externas, coincidente con el desplazamiento de Inglaterra por Estados Unidos como el principal exportador de capital. Mientras que en el período anterior predominaban las inversiones de cartera y las inversiones directas orientadas hacia sectores que producían para el mercado mundial o servicios complementarios de esas industrias, en el período de la hegemonía estadounidense, las inversiones de cartera pierden importancia en relación con las inversiones directas y dentro de estas, predominan cada vez más las realizadas en la industria y particularmente en aquella que produce para el mercado interno.

<sup>50</sup> Además, se observó un fenómeno inédito: las exportaciones de productos industriales, especialmente hacia países de América Latina. Sin embargo, este éxito inesperado llegó a su fin al concluir la guerra (Gerchunoff & Llach, 2010).

nuevos mercados de exportación para sus productos. La contracara fue la dificultad para importar bienes de capital e intermedios, así como la escasez de buques para las exportaciones de productos rurales como trigo y maíz. A su vez, la posición de neutralidad dificultó aún más la adquisición de insumos de difícil producción local (Díaz Alejandro, 1975) y generó rispideces geopolíticas desde 1941 con la potencia estadounidense (Campione, 1996; Spykman, 1944).<sup>51</sup>

En síntesis, estas transformaciones a nivel global, marcadas por la crisis de la hegemonía británica, el comienzo del CSA estadounidense y su despliegue sobre la región fueron centrales para comprender los cambios en la estructura de poder y en las prácticas estatales durante el proceso de construcción estatal argentino entre 1930 y 1946.

### **3.2 Estructura de poder**

Las tendencias globales caracterizadas por el caos sistémico provocaron cuatro hechos interrelacionados que alteraron sustancialmente los parámetros externos e internos en los que se desenvolvía la Argentina, generando modificaciones duraderas en la estructura de poder del país, estos fueron: el derrumbe del comercio internacional (Murmis & Portantiero, 1971; O'Connell, 1984), los cambios en los montos y origen de los flujos de capitales (Jorge, 1986; Peralta Ramos, 1978; Villanueva, 1972), la crisis de las políticas económicas liberales y su sustitución por políticas intervencionistas en los países centrales y no centrales (Galbraith, 2009) y declive del Reino Unido frente al ascenso de Estados Unidos (Arrighi, 1994; Arrighi & Silver, 1999).

En la Argentina, este caos sistémico tuvo un fuerte impacto en la estructura de poder: la realización de la renta terrateniente se volvió considerablemente más difícil (Llach, 1972), los ingresos de los invernadores y productores disminuyeron (Díaz Alejandro, 1975; Kaplan, 1969), las inversiones británicas comenzaron a ceder terreno frente a las estadounidenses, con volúmenes más bajos y una orientación diferente (Jorge, 1986; Peña, 2023a; Peralta Ramos, 1978; Villanueva, 1972), se fortaleció el proceso de industrialización sustitutiva generando nuevos actores y densificando la sociedad civil

---

<sup>51</sup> Desde la primera Conferencia Panamericana, y de manera decidida desde 1938, Estados Unidos intentó construir un frente económico hemisférico bajo su comando, con la constante oposición argentina (Spykman, 1944) a su política del "Buen Vecino" (Woods, 1979). Esta estaba basada en dos principios que resultaban inaplicables a la Argentina. El principio de "renuncia a la dominación" estaba sustentado en el abandono, por parte de Estados Unidos, de su lógica de invasión militar. Por su parte, el principio de "expectativa de reciprocidad" planteaba la unicidad de intereses entre Estados Unidos y los países de la región, lo cual no se constataba con la posición Argentina ni con las características del comercio triangular que mantenía con Estados Unidos y el Reino Unido (Escudé, 1983). Estos hechos generarán rispideces, principalmente durante el período 1943-1946 (Campione, 1996).



(Murmis & Portantiero, 1971; Romero, 2002), al tiempo que el Estado inició un sendero de intervención y prácticas estatales novedosas, protagonizadas por los sectores conservadores (Campione, 1996; Gerchunoff & Llach, 2010; J. C. Llach, 1972; Murmis & Portantiero, 1971; Rapoport, 2000; Rubinzal, 2018b).

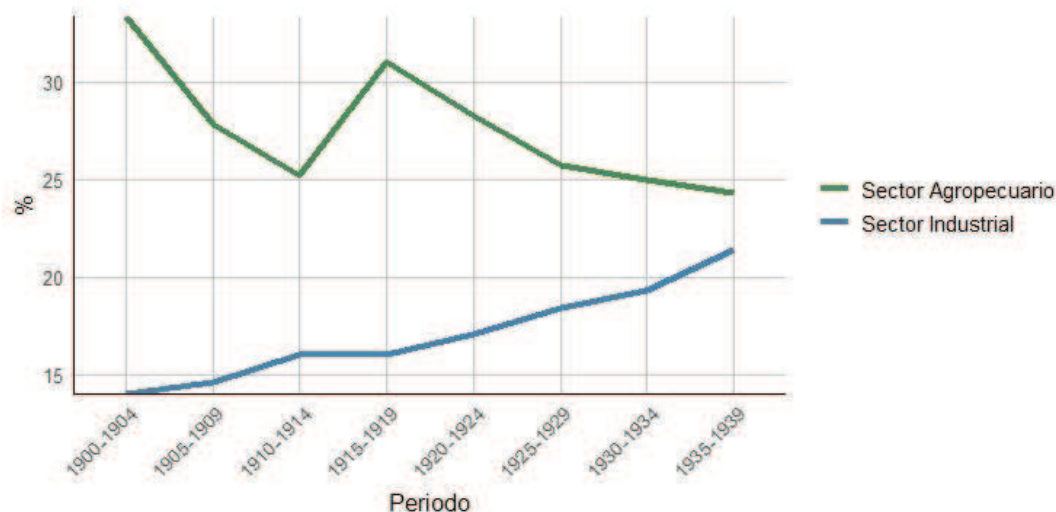
Así, en medio de un caos que resalta la vulnerabilidad de la economía argentina frente al exterior, los actores dominantes, compuestos en gran medida por un grupo concentrado de terratenientes, comerciantes y financistas que habían predominado durante el período anterior, recuperaron el control del Estado. Inicialmente, la respuesta de estos grupos a la crisis fue enfocarse en equilibrar las finanzas, incluso a expensas de la recesión económica, y cumplir con las obligaciones financieras externas (Caravaca, 2013; Rapoport, 2000). Sin embargo, la salida exportadora de la crisis había quedado vedada y se vuelve necesario encontrar nuevos rumbos para la acumulación de capital. “Cambios no deseados por los sectores dirigentes, pero impuestos por la fuerza de las circunstancias” señalaría Jorge (1986, p. 109).

En este contexto, el sector manufacturero, que contaba con una presencia minoritaria en la estructura económica desde comienzos del siglo, adquirió mayor relevancia (Jorge, 1986). Así, entre 1900 y 1939, se observa una tendencia hacia un cambio significativo en la participación relativa de los sectores agropecuario y manufacturero en el Producto Bruto Nacional (PBN) de Argentina (Lauxmann & Fernández, 2023; Villanueva, 1972). A comienzos de siglo, el sector agropecuario (incluyendo la pesca) representaba alrededor del 33,30% del PBN, mientras que las manufacturas tenían una participación del 14% (Villanueva, 1972). A lo largo de las siguientes décadas se consolidó una tendencia a la disminución gradual de la participación del sector agropecuario, mientras que las manufacturas experimentaron un aumento constante.

El Gráfico 3 muestra este proceso, donde a partir de la década de 1920 la participación del sector agropecuario comenzó a disminuir de manera más pronunciada, alcanzando su punto más bajo en 1935-1939, representando solo el 24,30% del PBN. Por otro lado, las manufacturas mostraron una tendencia opuesta. A pesar de algunas variaciones, su participación en el PBN aumentó de manera constante a lo largo del período considerado. Este cambio en la participación relativa de los sectores agropecuario y manufacturero reflejó una tendencia hacia la transformación estructural en la economía argentina, protagonizada por una incipiente industrialización sustitutiva que le permitió recuperarse de la crisis económica internacional a partir de una producción manufacturera en crecimiento (Bulmer-Thomas, 2017). A su vez, el aumento de la participación industrial trajo la ampliación de la mano de obra y el número de

establecimientos, lo que dio lugar a un proceso de creciente complejización social y mayor relevancia del movimiento obrero (Murmis & Portantiero, 1971; Peña, 1964a).

**Gráfico 3: Participación de los sectores agrícola e industrial en el PBN (1900-1939)**



Fuente: Elaboración propia sobre datos de CEPAL (1958).

Durante este período, el crecimiento industrial se encontraba fuertemente relacionado al ritmo y las tendencias de las transformaciones globales. Como vimos, dos factores explicarían por qué los cambios globales se tradujeron en inversión industrial en Argentina: en primer lugar, la crisis del comercio internacional hizo que la sustitución de importaciones de bienes de consumo no duraderos por producción local se convirtiera en la actividad más lucrativa para los capitales extranjeros en el país (Peralta Ramos, 1978). En segundo lugar, esto coincidió con las nuevas necesidades surgidas de la acumulación de capital en los países más desarrollados: dado que el proceso de acumulación generó un excedente de bienes de capital y la necesidad de ampliar las áreas de inversión, era necesario presentar alternativas para expandir espacialmente el alcance de la realización del capital (Arrighi, 1994).

Sin embargo, para que las coyunturas internacionales favorezcan un proceso de sustitución de importaciones se requieren dos factores fundamentales: un mercado nacional ya establecido y un sector industrial organizado en base a relaciones capitalistas (Bambirra, 1999). Argentina tenía ambas en 1930. El mercado interno argentino era uno de los más densamente poblados de América Latina (junto con Brasil y México) y el poder adquisitivo era incluso superior al de otros países de la región, tanto por el nivel de ingresos por habitante como por la distribución relativamente más equitativa entre los diferentes estratos de la población, reflejado en el surgimiento de una clase media en expansión (Di Tella & Zymelman, 1967).

En lo que respecta a la estructura de poder, esta reestructuración de la economía argentina, como transición de una etapa de "crecimiento hacia afuera" a otra de "crecimiento hacia adentro", fue liderada por los actores con altos grados de centralidad desde el período anterior (Murmis & Portantiero, 1971). Esto se debe a que, para los principales actores terratenientes, comerciales y financistas, la estrategia más lógica fue limitar o reducir las importaciones al nivel de las exportaciones, dar lugar a una industrialización que sustituyera las importaciones de bienes extranjeros y compensara las demandas del mercado interno, sin alterar significativamente la estructura económica existente (Murmis & Portantiero, 1971). Así, los actores dominantes -locales y extranjeros emplazados en la estructura de poder- comenzaron a orientar sus inversiones hacia una industrialización de carácter limitado, tomando como punto de partida la existencia de cierta producción industrial ya desde las primeras décadas del siglo XX (Peralta Ramos, 1978; Villanueva, 1972).

Como señalamos en el capítulo anterior, la diversificación de las inversiones por parte de los actores dominantes fue una estrategia observable ya desde mediados del siglo XIX (Sábato, 1988) y en consonancia con el proceso de formación y construcción estatal. Este comportamiento se constata también hacia la década de 1930 (Azpiazu et al., 1986; Basualdo, 2010), de manera que la orientación hacia la industria sustitutiva frente a la caída del comercio internacional fue una respuesta coherente para los actores terratenientes, comerciales y financieros tanto locales como extranjeros (Murmis & Portantiero, 1971). Por ello, en contraposición a las posturas que plantean la formación de una división clara entre terratenientes e industriales (Di Tella & Zymelman, 1967; Ferrer, 1963)<sup>52</sup>, Murmis y Portantiero (1971) argumentan que más bien se presenta una coincidencia de intereses entre ambos sectores (Camarero, 2004). En un sentido similar, Bambirra (1999) destaca que en procesos de industrialización como el argentino, dentro del sistema de dominación oligárquico emerge y se desarrolla una burguesía vinculada al sector industrial, o en términos de Basualdo (2005) una "oligarquía diversificada". Ya tempranamente Peña (2023c) señala que la burguesía industrial argentina surge en estrecha ligazón con los terratenientes, como "diferenciación en el seno".

---

<sup>52</sup> Se han presentado diversas variantes de este modelo dicotómico y sus implicaciones para la estructura de poder (Murmis & Portantiero, 1971). Una visión sugiere que los terratenientes aceptan una forma limitada, liviana y dependiente de industrialización y, en consecuencia, se alían con los industriales más concentrados (Fuchs, 1965). Esta postura sostiene que dentro de los propietarios de la industria persisten grupos no monopolistas que buscan un desarrollo manufacturero independiente. Otra postura, como la de Milcíades Peña, argumenta que tanto terratenientes como industriales se benefician del mantenimiento de un modelo de industrialización dependiente, sin que haya ningún grupo manufacturero enfrentando la posición dominante (Murmis & Portantiero, 1971).

De esta forma, si bien existen actores económicos cuya actividad correspondía estrictamente al sector secundario (J. C. Llach, 1972), los principales conglomerados y empresas siguieron una estrategia de diversificación de sus inversiones mediante la capitalización de la renta agraria y la territorialización de la ganancia industrial (Peña, 2023c), dando lugar a una interacción continua que borraba los límites imprecisos que separan la industria del campo. Esta postura es compartida por Llach (1972), quien señala que cuando los actores industriales no estaban directamente fusionados con los terratenientes de diferentes provincias, como en el caso de los ingenios azucareros o la elaboración de tabaco, se integraban socialmente con ellos.

Este proceso se vuelve más evidente al incorporar al análisis las tendencias sistémicas que dieron lugar a la persistente presencia de capitales externos y la existencia temprana de conglomerados multinacionales en el espacio argentino, cuyas inversiones industriales eran parte de una estrategia más amplia que abarcaba el control del sistema de transportes, la energía, las obras públicas, el comercio de importación-exportación y buena parte del sistema financiero (Jorge, 1986; J. C. Llach, 1972). De esta forma, el caos sistémico de entreguerras dio como resultado un conjunto de transformaciones en la orientación y el origen de las inversiones extranjeras que se tradujo en un crecimiento de la industria y un mayor protagonismo de las inversiones estadounidenses (Peralta Ramos, 1978).

En buena medida, esta participación de nuevos capitales extranjeros se combinó con la existencia de conglomerados multinacionales ya existentes, cuya gestión estaba a menudo en manos de miembros de familias tradicionales pertenecientes también a la élite política (J. C. Llach, 1972). Es decir que muchas de las inversiones locales estaban controladas por la "oligarquía diversificada", conglomerados empresariales que emergieron antes de la década de 1930 y se fortalecieron en esos años. Estos grupos, como Bunge y Born, Bemberg, Tornquist, Devoto, Braun Menéndez, Ingenio Ledesma, Terrabusi, Fortabat y Alpargatas, controlaban diversos emprendimientos en varios sectores, armonizando la propiedad de tierras con el control de redes financieras y comerciales tanto locales como extranjeras (Basualdo & Manzanelli, 2022; Sábado, 1988).<sup>53</sup> Por lo tanto, lejos del surgimiento de nuevos actores industriales, se observa un proceso de diversificación de los actores con altos grados de centralidad, en una

---

<sup>53</sup> Un ejemplo está marcado por el aumento en las importaciones de maquinaria y equipos durante el quinquenio 1926-1930 (el más alto registrado hasta 1955), el cual refleja una sincronización entre los intereses comerciales de las grandes potencias y la diversificación industrial de Argentina (J. C. Llach, 1972)

estructura de poder que no desintegró a los grupos favorecidos por la modalidad de acumulación vigente hasta la crisis de 1929 (Llach, 1972).

Así, durante esta década se dio paso a una “Industrialización sin revolución industrial”, al decir de Peña (2023b), esto es: un aumento de la producción manufacturera sin modificar las bases de la estructura de poder.<sup>54</sup> O también un “capitalismo industrial dependiente” al decir de Bamberger (1999), el cual no conlleva necesariamente un proceso revolucionario de toma del poder por nuevas clases y la transformación radical de las relaciones de producción. Esto se debe a la estrecha interdependencia entre el sector exportador y el industrial. Bamberger (1999) argumenta que, en países como la Argentina, si bien se crearon condiciones propicias para el surgimiento de una burguesía industrial, el poder de las oligarquías terratenientes, comerciales y exportadoras no desaparece, sino que se redefine. Aunque cambie el carácter de la dominación, sus agentes no experimentan mudanzas significativas, sino que expanden su área de influencia (Bamberger, 1999). En sintonía, tempranamente Dorfman (1942) señala que la industria argentina tiene sus raíces estrechamente vinculadas al campo y que la “clase industrial argentina” no surgió autónoma, sino que depende estrechamente de la tierra y comparte lazos de “consanguinidad” y similitud con sus terratenientes. De manera que existió cierta “simbiosis” entre la existencia del latifundio como modalidad de propiedad privada de la tierra y el crecimiento industrial de la década de 1930, lo que tuvo como resultado que la burguesía industrial no estuviese interesada en trastocar la concentración económica, a pesar de que esta fuese –en términos teóricos- una condición necesaria para el desarrollo industrial (Peña, 2023b).<sup>55</sup>

De esta manera, en el proceso de sustitución de importaciones de bienes de consumo no duraderos convergieron los intereses de la fracción más poderosa de los actores terratenientes<sup>56</sup>, concentrada en la SRA, con los industriales vinculados a la UIA y

---

<sup>54</sup> Peña conceptualiza este proceso como “pseudointustrialización” (Peña, 2023b) y se caracteriza por la falta de avance en la composición técnica del capital social, el subdesarrollo de las industrias básicas y la estancada agricultura, entre otros aspectos (Peña 1964).

<sup>55</sup> El censo nacional agropecuario de 1937 reveló un crecimiento en las explotaciones agrícolas familiares y en las pequeñas y medianas empresas no familiares, a costa del latifundio. Sin embargo, la estructura de la propiedad siguió siendo concentrada, ya que el aumento de las explotaciones pequeñas y medianas se produjo principalmente a través de arriendos o aparcerías para la producción. Este fenómeno se atribuye en parte a la nueva legislación de arrendamiento de 1932, diseñada para corregir deficiencias en la legislación previa de 1921 (Murmis & Portantiero, 1971).

<sup>56</sup> Según Giberti (1964), dentro de la oligarquía terrateniente argentina se pueden identificar dos grupos distintos: uno, más poderoso, está asociado al comercio exterior y al capital extranjero, conocido como el de los invernaderos; el otro, menos influyente, compuesto por los productores, específicamente los ganaderos. Para los productores, los invernaderos son intermediarios indispensables para acceder a los frigoríficos, ya que venden su ganado a estos agentes, quienes luego lo comercializan con los frigoríficos. La predominancia de esta facción de la oligarquía

ligados al capital extranjero a partir de la instalación de filiales en sectores oligopólicos (Villanueva, 1972), especialmente de origen estadounidense (Schvarzer, 1996).<sup>57</sup> Esto explicaría por qué desde la SRA comenzaron a abogar en la década de 1930 por la industrialización del país (Gerchunoff & Llach, 2010), mas no sea por una industrialización “limitada” (Murmis & Portantiero, 1971; Peralta Ramos, 1978).<sup>58</sup>

No obstante, se observa también una incipiente diferenciación al interior de los actores industriales. Según Peralta Ramos (1978), en 1937 el 96% de los establecimientos industriales estaban distribuidos entre artesanales, semi-fabriles y fabriles pequeños, empleando en conjunto al 39% de la mano de obra. En contraste, el 4% de los establecimientos empleaba al 61% de la mano de obra ocupada. Además, el 57% de la producción industrial total correspondía al 1,4% del total de empresas. Sin embargo, dentro del 98,6% restante, el 90% correspondía a establecimientos semi-fabriles o pequeños, que solo producían el 16,4% de la producción industrial. Por lo tanto, antes de la Segunda Guerra Mundial un número reducido de establecimientos concentraba más de la mitad de la producción industrial y empleaba a más de la mitad de la mano de obra.

Villanueva (1972) destaca que esta concentración económica coincidía con el origen del capital invertido, es decir, eran las empresas extranjeras o vinculadas al capital extranjero las que estaban más altamente concentradas y controlaban la mayor parte de la producción industrial en sectores oligopólicos como frigoríficos, usinas eléctricas, cemento, armado de automotores, elaboración de artículos de caucho, seda artificial, petróleo, fabricación de conductores eléctricos, radiotelefonía y productos farmacéuticos. Por su parte, la pequeña y mediana industria de origen nacional, a pesar de no ser dominante, poseía un potencial económico y político considerable, según revelan los datos del censo industrial de 1935 (Peralta Ramos, 1978). Con todo, su debilidad estructural en comparación con los actores concentrados era innegable, lo que explicaría por qué este sector carecía de canales institucionales para participar en las decisiones económicas y políticas.

---

terratiente sobre la otra y sobre la burguesía industrial se evidencia claramente con la firma del tratado Roca-Runciman en 1933 y su posterior revisión en 1936.

<sup>57</sup> Son abundantes las interpretaciones desde una matriz que enfatiza el carácter “imperialista” de estas inversiones y de funcionamiento de los flujos de capital, incluso desde corrientes teóricas diversas (J. C. Llach, 1972; Peña, 2023a; Peralta Ramos, 2019).

<sup>58</sup> Era limitada porque la estrategia de industrialización se enfocó en industrias livianas que aseguraban una inversión segura y rentable para el capital extranjero establecido en el país, ofreciendo una salida para los excedentes de capital generados en los países centrales (Peralta Ramos, 1978), pero también para los actores comerciales y terratenientes que veían mermada su participación en las ganancias (Murmis & Portantiero, 1971).

Por otro lado, durante los años que van de 1930 a 1946 se observó un desenvolvimiento del movimiento obrero marcado por diversos factores, pero en términos generales esta etapa se caracterizó por una explotación laboral intensa, resultado de una acumulación capitalista sin prácticas estatales de redistribución social (Murmis & Portantiero, 1971; Peralta Ramos, 1978). Sobre todo en el primer lustro de la década, la clase obrera enfrentó una situación desafiante, caracterizada por altos niveles de desempleo, disminución del poder adquisitivo de los salarios y empeoramiento de las condiciones laborales (Rapoport, 2000). En este contexto, el movimiento obrero se encontraba dividido por orientaciones ideológicas, pero unificado temporariamente bajo la recientemente creada Confederación General del Trabajo (CGT) (Rapoport, 2000). Desde mediados de la década de 1930, luego del desplazamiento de los anarquistas, primero, y de los sindicalistas, después, los socialistas consolidaron su dominio en los sindicatos, especialmente en sectores como el transporte y los servicios, aunque tuvieron que enfrentar la competencia creciente de los comunistas, que ganaron influencia en los sindicatos industriales (Korzeniewicz, 1993) e ingresaron formalmente a la CGT en 1936 (Rapoport, 2000).

Para el bienio de 1935-1936 el empleo industrial se recuperó pero persistieron las condiciones laborales y salariales precarias, lo que propicia un resurgimiento del conflicto social (Murmis & Portantiero, 1971). Aunque este aumento en la actividad industrial absorbió buena parte de la mano de obra migrante del campo, no se tradujo en un aumento proporcional en la participación de los salarios en el ingreso nacional (Lindenboim, 2008). El extenso paro de los obreros de la construcción y la huelga general en 1935 marcaron el inicio de décadas de fortalecimiento del movimiento sindical (Korzeniewicz, 1993).

Con el comienzo de la Segunda Guerra Mundial, las diferencias entre socialistas y comunistas en la CGT se intensificaron, a causa de sus respectivas posturas frente al conflicto. En marzo de 1943, ante la amenaza de perder el liderazgo de la CGT, José Domenech -dirigente socialista del sector ferroviario- fuerza una escisión dentro de la organización, dando lugar a la formación de la CGT N°1. Este nuevo grupo incluía a la Unión Ferroviaria y la Unión de Tranviarios, junto con otros sindicatos más pequeños. Por su parte, los comunistas establecieron la CGT N°2, apoyada principalmente por sindicatos industriales, trabajadores municipales y empleados de comercio. A esta división se sumaban la Unión Sindical Argentina (USA), que había sido marginada de la CGT desde 1935, varios gremios autónomos y la FORA de los anarquistas. Así, en vísperas del golpe militar de 1943, el movimiento obrero argentino mostraba una profunda fragmentación (Rapoport, 2000).

En el sector agrario se observaron cambios similares a los del movimiento obrero urbano. La disminución del peso relativo de las actividades agropecuarias se tradujo en un período de “estancamiento” (Cadenazzi, 2012) que llevó a la crisis de arrendatarios, pequeños comerciantes y peones de campo, generando oleadas de inmigración interna hacia las grandes ciudades del litoral y Buenos Aires<sup>59</sup> (Rapoport, 2000; Rubinzal, 2018b). Asimismo, a mediados de la década, las organizaciones de trabajadores rurales alcanzaron una fuerza considerable y mejor capacidad de coordinación (Korzeniewicz, 1993). Además, al igual que en las áreas urbanas, los trabajadores rurales implementaron huelgas y buscaron alianzas políticas con otros sectores sociales en torno a temas como los precios mínimos de producción y la regulación estatal de las relaciones laborales (Rapoport, 2000).

La complejización del movimiento obrero corría en paralelo con, y se encuentra enmarcado en, lo que Romero (2002) destaca como “maduración” de la sociedad a partir de la década de 1920. Este proceso se caracterizó por el surgimiento o fortalecimiento de diversas asociaciones civiles, profesionales, mutuales, cooperativas y asociaciones de fomento que comenzaron a otorgar una densidad mayor a los actores sociales. Estas organizaciones surgieron para abarcar nuevas áreas de la vida social, ligadas a la escuela pública, la Iglesia, el mundo barrial y dieron lugar a nuevas formas de relacionamiento con el Estado, generalmente mediante demandas de intervención, pero también a partir de la demarcación de límites a la actividad estatal (Romero, 2002).

En general, la “maduración” de la sociedad dio lugar a la redistribución de los actores, su grado de centralidad y poder efectivo dentro de la estructura de poder, lo cual -como veremos- trajo consigo prácticas estatales novedosas, orientadas hacia una mayor mediación, regulación y protagonismo por parte del Estado. Si bien Romero (2002) señala esta mayor intervención estatal hacia mediados de la década de 1940 como un “avance del Estado sobre la sociedad”, aquí sostenemos que las lógicas que ejercen las organizaciones patronales, la consolidación de los sindicatos y la “maduración” de la sociedad civil dan lugar, ya desde la década de 1930, a un movimiento de avance desde la sociedad hacia el Estado.

El cercano final de la Segunda Guerra y el panorama futuro colocó a la estructura de poder complejizada y “en maduración” frente a un dilema (Murmis & Portantiero, 1971). Para los actores dominantes, este podía resumirse en los siguientes términos: profundización o retorno. Por un lado, comenzaba a consolidarse un -heterogéneo- eje

---

<sup>59</sup> Para 1943, los migrantes internos representaban el 28% de la población del Gran Buenos Aires, y la mitad de los trabajadores de esa región tenían menos de cinco años de residencia en la ciudad (Rubinzal, 2018b).



favorable a intensificar el proceso de industrialización con apoyo más decisivo del Estado, en contraposición al desarrollo “espontáneo” de la industria que se observaba desde la Primera Guerra Mundial (Gerchunoff & Llach, 2010). A su interior se comprende la propuesta del Plan Pinedo (J. J. Llach, 1984; Rapoport, 2000) y el creciente protagonismo de las Fuerzas Armadas, principalmente del Ejército, mediante consignas como la “liberación económica” y “autonomía nacional” (Gerchunoff & Llach, 2010). Por el otro lado, los actores terratenientes pertenecientes a la fracción menos favorecida durante este proceso de industrialización -los productores- encarnan las principales críticas al modelo de mayor intervención (Murmis & Portantiero, 1971).

De esta manera, la disyuntiva entre los actores centrales de la estructura de poder rondaba en torno a estabilizar un cambio que se había producido casi “espontáneamente”, para mantenerlo bajo el control de los actores dominantes, o rechazar todo cambio y promover el retorno a la situación previa a la crisis internacional.<sup>60</sup> En esa defensa del proyecto industrial –limitado-, los actores militares comenzaron a ganar terreno, sobre todo en el contexto de creciente tensión geopolítica por las presiones por romper la neutralidad de Argentina e inclinarla hacia el apoyo de los grupos aliados (Rapoport, 1995). Entre los grupos militares, el gobierno de Castillo –sucesor de Ortiz tras su renuncia por enfermedad en 1940- era considerado débil y escasamente nacionalista, esto llevó a la formación de un Grupo de Oficiales Unidos (GOU), que impulsaba el mantenimiento de la neutralidad, el anticomunismo y la vigencia de los militares como garantes del equilibrio (Potash, 1969a). Con el fortalecimiento de esta fracción al interior de los círculos castrenses terminan de delinearse los cambios en la estructura de poder durante este período.

### **3.3 Prácticas estatales**

Las tendencias globales de periferialización disputada, ejercidas durante el caos sistémico, la existencia de actividades industriales desde comienzos de siglo, el creciente mercado interno argentino y la “maduración” de la sociedad dieron lugar a que las prácticas estatales se orientaran hacia políticas proteccionistas, mecanismos institucionales de regulación, la creación de empresas estatales y operaciones de financiamiento que fomentaron la industrialización sustitutiva (Bambirra, 1999; Filgueira, 2009; Rougier & Raccanello, 2021a). Si bien, como señalamos en el capítulo anterior, la “imagen” de auto-fortalecimiento del Estado en su dimensión intrínseca se observa desde su formación, la novedad de este período radicó en la magnitud y alcance de la intervención estatal (Persello, 2006), especialmente su cristalización en instituciones

---

<sup>60</sup> Esta última postura era defendida, según Murmis y Portantiero (1971), por los actores políticos alineados al interior de la UCR, aunque esto es discutido por Llach (1972).

donde la influencia corporativa y el conocimiento técnico fueron fundamentales para el desarrollo e implementación de políticas públicas (Persello, 2006).

De esta manera, procesos como la complejización de la estructura de poder con la formación de una alianza entre los actores dominantes -que por primera vez incluía a los industriales-, los cambios en las modalidades de inversión de capitales externos y el crecimiento del movimiento obrero y otras asociaciones civiles, fueron acompañados por cambios en las prácticas estatales para promover y asegurar la estabilidad del sistema. Desde la perspectiva que aquí adoptamos esto dio lugar a un doble movimiento de construcción estatal: el auto-fortalecimiento del Estado en su dimensión intrínseca convivió con el auto-debilitamiento en su dimensión extrínseca. Este doble movimiento habilitó la gestación de una dinámica de compromiso entre el Estado y los actores dominantes (Graciarena, 1966, 1984) que fue perjudicial para la generación de poder directivo estatal sobre la estrategia de acumulación y su orientación hacia el desarrollo.

El movimiento de auto-fortalecimiento estatal se observa a partir de las prácticas llevadas adelante durante este período, que promovieron un proceso de construcción estatal marcado por un aumento del grado de centralidad del Estado en la estructura de poder. Este crecimiento del poder de iniciativa del Estado le permitió acaparar funciones, la implementación de nuevos instrumentos y formas de intervención en la economía hasta el momento nunca practicadas en Argentina, aunque sí discutidas, y que adoptaron la forma de un "intervencionismo defensivo" (Belini & Rougier, 2008; Oría, 1944) frente a los cambios a nivel global.

Como vimos, ya desde el primer gobierno de Yrigoyen el Estado complejizó su participación en la estructura de poder, pero es definitivamente desde la crisis internacional y en el marco de una nueva estructura de poder (con cambios y continuidades) que las prácticas estatales encarnan un nuevo papel: el Estado asumió la tarea de articular intereses entre los actores dominantes -y de manera paulatina con los actores subalternos- con el fin de garantizar una nueva estrategia de acumulación de capital. Murmis y Portantiero (1971) señalan que el Estado actuó como equilibrador y moderador de una alianza basada en intereses comunes que no surgió de forma "espontánea", sino que precisó ser construida.

Al mismo tiempo, este auto-fortalecimiento intrínseco del Estado convivió con una dinámica de auto-debilitamiento en su dimensión extrínseca, a causa de la interacción de ese Estado con los actores sociales de una densa y compleja estructura de poder, con actores sociales organizados a partir de corporaciones (Romero, 2002). Este doble movimiento, atravesó las distintas prácticas estatales durante este período, dando lugar

a una tensión constante sobre el sistema político, propia de una dinámica de compromiso (Graciarena. 1966).

Como vimos, el proceso de “maduración” de la sociedad (Romero, 2002) abarcó tanto a los actores dominantes como a los subalternos. En el caso de los primeros, la diversificación de las inversiones de los actores dominantes –locales y externos- del período anterior aseguró su permanencia, a pesar de la crisis internacional, y el desenvolvimiento de una dinámica de industrialización limitada. El resultado fue la creación de un grupo de actores dominantes con fuerte control sobre la estructura productiva y capacidad para articular una defensa de sus intereses, denominada por Basualdo (2005) como “oligarquía diversificada”. Por el lado de los actores subalternos, tanto el movimiento obrero urbano como el rural lograron consolidar sus espacios asociativos, fortaleciendo sus sindicatos y encontrando nuevas formas de interacción con el Estado. Además, se constata el surgimiento de múltiples asociaciones que comenzaron a reclamar acciones del Estado en diversos ámbitos (Barberena, 2017).

De esta manera, durante la década de 1930 se observa una construcción estatal caracterizada por nuevos tipos de interacciones entre el Estado y los distintos actores sociales, caracterizadas al mismo tiempo por un aumento de la centralidad estatal y un avance de la sociedad sobre el Estado, a partir de la creación de instituciones y espacios de regulación que oficiaron como “puntos de encuentro” (Persello, 2006) entre el Estado y las distintas corporaciones (Romero, 2002). La consecuencia de esto fue un proceso simultáneo de auto-fortalecimiento del Estado en su dimensión intrínseca, en conjunción con la ausencia de un poder directivo por parte del Estado para direccionar la estrategia de acumulación hacia el desarrollo.

Esto se observa en las prácticas estatales que el gobierno surgido del golpe adoptó frente a la crisis internacional. Inicialmente se aumentaron los aranceles de importación y el peso argentino se devaluó un 40% (Rapoport, 2000). Posteriormente, en noviembre de 1933, se estableció un sistema de control de cambios que centralizó las divisas obtenidas de las exportaciones para regular las importaciones y limitar su volumen (Jorge, 1986). Este sistema cambiario era dual, diferenciando entre un mercado oficial y uno libre<sup>61</sup>, estructura que favorecía los productos británicos, dado que la libra esterlina disfrutaba de un tipo de cambio más bajo en el mercado oficial, reforzando su

---

<sup>61</sup> En el mercado oficial, las divisas provenientes de las exportaciones tradicionales se destinaban a importaciones autorizadas y pagos internacionales, principalmente al Reino Unido, mientras que el mercado libre se alimentaba de divisas de exportaciones no tradicionales y de países limítrofes, utilizadas para importaciones sin permisos y pagos no autorizados (Gerchunoff & Llach, 2010).

competitividad (Gerchunoff & Llach, 2010; O'Connell, 1984).<sup>62</sup> Adicionalmente, se modernizó la estructura tributaria del país con la implementación del impuesto a los réditos, impulsado por Prebisch, convirtiéndose en el tercer gravamen más significativo tras los tributos aduaneros y los impuestos internos (Rubinzal, 2018a).

La política fiscal y monetaria de Argentina mantuvo un enfoque conservador hasta 1935, reduciendo los gastos del Estado mientras aumentaba los ingresos a través de nuevos impuestos (O'Connell, 1984).<sup>63</sup> Sin embargo, en marzo de 1935 se promulgaron las leyes de creación del Banco Central y la ley de bancos, entre otras normativas que renovaron el sistema financiero del país. El Banco Central se propuso como objetivos estabilizar la moneda, regular el crédito, promover la liquidez y actuar como agente financiero del gobierno (Gerchunoff & Llach, 2010), explorando políticas de estabilización para el ciclo económico argentino (Caravaca, 2013). Si bien su formación se distanció del proyecto propuesto por la Misión Niemeyer, la institución se conformó de manera mixta, dando lugar en la formación de capital a bancos privados y, en consecuencia, convirtiendo el directorio en uno de esos "puntos de encuentro" con representantes nominados por el gobierno, los bancos y sectores económicos. También se creó el Instituto Movilizador de Inversiones Bancarias, enfocado en la liquidación ordenada de créditos bancarios o inversiones difíciles de recuperar (Gómez, 2018).

En 1935, durante el gobierno de Justo, se promulgó un nuevo Régimen Jurídico del Petróleo que facilitó la colaboración entre YPF y empresas privadas, permitiendo la formación de sociedades mixtas para abarcar todas las etapas de la industria petrolífera (Rubinzal, 2018a). Al mismo tiempo que se limitaron las concesiones privadas a las existentes, garantizando las reservas para YPF (Belini & Rougier, 2008), la empresa firmó acuerdos con transnacionales como Shell y Standard Oil. Este marco legal impulsó un significativo crecimiento en la producción interna de petróleo, que redujo la

---

<sup>62</sup> El control de cambios también facilitaba un trato preferencial a los principales compradores de productos agropecuarios argentinos, como el Reino Unido, garantizando divisas para pagos a esos países en la medida de sus compras. Este sistema dirigía las importaciones de Estados Unidos, principal proveedor de Argentina desde 1925, hacia el mercado "libre", mientras que las importaciones británicas predominaban en el mercado oficial, limitando así las importaciones de países con los que Argentina tenía un saldo comercial positivo (O'Connell, 1984). En cuanto al mecanismo del control de cambios, los exportadores debían vender sus divisas a la Comisión de Control de Cambios, que luego las ofrecía en subasta pública a los titulares de permisos de importación. Estos permisos se asignaban prioritariamente a los importadores de países con déficit comercial con Argentina, particularmente el Reino Unido, mientras que Europa y Estados Unidos mantenían un balance superavitario (Di Tella & Zymelman, 1967).

<sup>63</sup> Aunque a mediados de la década se expandió el gasto público con programas de construcción de infraestructura y un incremento del empleo estatal, Argentina mantuvo una política fiscal más ortodoxa que otros países de la región y que Estados Unidos (Gerchunoff & Llach, 2010).

dependencia de importaciones y aumentó la autosuficiencia del país del 59% en 1939 al 86% en 1942 (Rubinzal, 2018a).

Por otro lado, el tratado Roca-Runciman fue un claro ejemplo de la dinámica de compromiso, con el Estado aceptando las condiciones británicas para mantener el intercambio bilateral. Este acuerdo garantizaba la prosperidad del sector ganadero más privilegiado (los invernadores) a costa de otros grupos rurales menos poderosos (los productores) que enfrentarían las consecuencias negativas de estos ajustes (Murmis & Portantiero, 1971). Sin embargo, el tratado no solo involucraba a los terratenientes, la cuota de exportación era parte una negociación más amplia que beneficiaba también a los sectores industriales y financieros, principalmente mediante el esquema cambiario y los acuerdos en torno a la utilización de las libras esterlinas “bloqueadas” (Jorge, 1986), con las empresas ferroviarias como beneficiadas (Schvarzer, 1996). Si bien en un principio la UIA mostró ciertos reparos, con el control de cambios, la creación de Juntas Reguladoras de la Producción y un programa de obras públicas, esta corporación fue incluida en el Estado de compromiso (Rubinzal, 2018a).

Particularmente el caso de las Juntas Reguladoras es paradigmático del doble movimiento que se observa en esta década. Las más relevantes fueron las de granos y carnes, pero también se crearon Juntas Reguladoras de vino, azúcar, yerba, algodón y leche (Persello, 2006). La Junta Reguladora de Granos, creada en noviembre de 1933, fue una respuesta al difícil momento que atravesaba la producción de cereales. Su funcionamiento marcó una notable innovación en las prácticas estatales: la Junta compraba cereales a un precio mínimo garantizado y los vendía en condiciones de mercado favorables (O’Connell, 1984), el financiamiento para la operación provenía de lo recaudado a partir del control cambiario y las diferencias entre el precio “comprador” y “vendedor” de las divisas. Aunque inicialmente operó con pérdidas, la situación mejoró hacia 1934 gracias al aumento de precios, lo que permitió al gobierno usar parte de este margen para el saldar servicios de deuda externa y la formación de un fondo de reserva (Gerchunoff & Llach, 2010).<sup>64</sup> Además, se estableció la Junta Nacional de Carnes y se creó un fondo de defensa ganadero, financiado por un impuesto del 1% sobre las ventas de ganado.

Estas nuevas instituciones estatales que emergieron, todas vinculadas al Ministerio de Agricultura y sujetas a un régimen similar al de las reparticiones autárquicas, compartían un denominador común: su composición incluía tanto a funcionarios estatales como a

---

<sup>64</sup> Dosman (2010) calcula que el superávit creado por el cambio diferencial alcanzó para financiar una suba de 50% de los gastos reales del gobierno, en comparación con lo gastado en 1929 (Caravaca, 2013).

representantes de los distintos sectores productivos (Persello, 2006). Estos representantes eran generalmente seleccionados por las corporaciones a través de ternas o listas de candidatos, sobre las cuales el Poder Ejecutivo tomaba decisiones finales. La construcción de estas instituciones surgió como respuesta a demandas sectoriales específicas y estaban sujetas a constantes modificaciones. Más aún, los actores sociales institucionalizados como la SRA y la UIA participaron del diseño de estas instituciones y en la formulación de las medidas que llevarían adelante los equipos gubernamentales (Persello, 2006).

Por lo que este proceso contó con el asesoramiento de las corporaciones, otorgándoles un papel dentro del aparato estatal que les permitía influir en la implementación de políticas futuras y responder a las crisis económicas. De esta manera, en ciertas áreas del Estado se institucionalizaron "puntos de encuentro" (Persello, 2006) donde organizaciones legítimamente reconocidas por el Estado podían interactuar, en contextos más o menos públicos y regulados, para defender intereses específicamente definidos (Romero, 2002).

En el ámbito laboral operó una lógica similar: el Departamento Nacional del Trabajo (DNT) desempeñó un papel activo en la mediación estatal y la intervención en conflictos laborales (Gaudio & Pilone, 1984). Este organismo extendió su influencia a diversas categorías ocupacionales, incluyendo obreros ferroviarios, textiles, de la construcción, confeccionistas y empleados de comercio, entre otros. La intervención del DNT fue crucial en varios aspectos: prevenir represalias de los empleadores contra los trabajadores en huelga, mediar en disputas por aumentos salariales, mejora de condiciones laborales y garantizar el cumplimiento de acuerdos laborales preexistentes (Korzeniewicz, 1993). Adicionalmente, se formaron comisiones compuestas por empleadores, el DNT y representantes sindicales que contribuyeron significativamente a la regulación del entorno laboral (Korzeniewicz, 1993).

Estas prácticas de mediación convivían con la tradicional represión y la persecución política del gobierno autoritario (Korzeniewicz, 1993), sin embargo, de manera simultánea y paulatina, se observa una política relativamente exitosa de intervencionismo social por parte del Estado. El DNT comenzó a mediar en los conflictos laborales en distintos sectores (Ceruso, 2021; Damián, 2016; Korzeniewicz, 1993) que confluyeron con las demandas de diversos actores sociales (como la Iglesia e incluso sectores patronales) de mayor protagonismo estatal (Rapoport, 2000; Romero, 2002).

Como vimos, en los primeros años de la década de 1940 se debatía intensamente sobre una nueva estrategia de acumulación que reemplazara a los cereales y los ferrocarriles

como pilares de la economía argentina. En este contexto, Federico Pinedo, al retornar al Ministerio de Hacienda, con Raúl Prebisch como colaborador, formuló lo que fue denominado como "Plan Pinedo". Proponía consolidar un eje productivo industrial con capacidad exportadora, implementar un control selectivo de las importaciones, crear una zona de libre comercio con Brasil y utilizar el Banco Central para emitir bonos y dirigir recursos hacia el sector productivo (Rapoport, 2000; Schvarzer, 1996). Este plan de industrialización, con énfasis en la exportación hacia el mercado regional, sería principalmente auspiciado por los sectores dominantes que conformaban la "oligarquía diversificada" (Basualdo, 2005; Sábato, 1988).

A pesar de haber sido aprobado en el Senado, con el apoyo de la SRA, la UIA y la Bolsa de Comercio, el plan nunca fue tratado en Diputados por la oposición de la UCR (J. J. Llach, 1984). Aunque no se implementó, marcó un cambio significativo en el pensamiento económico de la época y llevó a la creación de la Corporación para la Promoción del Intercambio, que fomentó la exportación de productos no tradicionales mediante incentivos cambiarios (Kabat, 2013).

El estallido de la Segunda Guerra Mundial dio un nuevo impulso a las prácticas estatales de auto-fortalecimiento en su dimensión intrínseca, principalmente a partir de la configuración del eje "militar-industrial" (Gerchunoff & Llach, 2010), consolidando una alianza entre las Fuerzas Armadas y los sectores industriales, evidenciada por la creación de múltiples entidades y empresas públicas que abarcaban una amplia gama de actividades. En 1941, se estableció la Dirección General de Fabricaciones Militares y se inició la explotación estatal de yacimientos de carbón para sustituir importaciones afectadas por la guerra. También se destacan la Dirección Nacional de Vialidad, la Junta de Vigilancia y Disposición Final de la Propiedad Enemiga y la Flota Mercante Nacional (Belini & Rougier, 2008). Este impulso continuó en 1943 con la creación de la Dirección Nacional de Energía, que tenía amplias facultades sobre la producción, distribución y consumo de energía; también se enfocaba en la exploración de yacimientos de hidrocarburos (Belini & Rougier, 2008).

El golpe de estado de 1943, liderado por un sector en ascenso de las Fuerzas Armadas, marcó un punto de inflexión en la transformación del Estado iniciada en 1930. En su interacción con la sociedad, el Estado asumió el rol de organizador, impulsó una corrección y ampliación de los mecanismos de intervención estatal establecidos durante la década de 1930, culminando en una reorganización de gran alcance de las estructuras administrativas (Campione, 2007). Los cambios durante 1943-1946 expresaron tanto continuidades como transformaciones respecto a la década anterior, construyendo sobre bases ya creadas y preparando el camino para una nueva

orientación del aparato estatal (Basualdo, 2005, 2010; Campione, 2007). Estos años representaron una etapa clave en la construcción del Estado argentino, con una reorganización del aparato estatal para dotarlo de una nueva dirección.

Así, en 1944 se fundó el Banco de Crédito Industrial Argentino (BCIA) para apoyar financieramente a la industria. En 1945 se crearon el Instituto Argentino para la Promoción de Intercambio (IAPI) y se nacionalizó el gas, tomando control de las instalaciones de distribuidoras extranjeras, principalmente británicas (Belini & Rougier, 2008). La creación de la Sociedad Mixta Siderúrgica Argentina (SOMISA), entre el Estado y el capital privado, se planificó durante este período y se concretaría en 1947 (Rubinzal, 2018b). A pesar de este notable intervencionismo, el gasto público como proporción del PBI en Argentina entre 1938 y 1947 fluctuaba entre el 16% y el 22%, cifras inferiores a las de países como Australia, Canadá o Estados Unidos (Rubinzal, 2018b; Vitelli, 1999).

Con el golpe del GOU, Juan Domingo Perón asumió en un DNT jerarquizado a Secretaría de Trabajo y Previsión. Con esto, la interacción entre los actores políticos y el movimiento obrero se profundizó. Desde la dinámica de mediación laboral se avanzó hacia la organización. Desde su cargo de secretario, Perón ganaría una influencia política significativa, promoviendo convenios laborales por industria, asociaciones profesionales, la creación de tribunales del trabajo, el Estatuto del Periodista y del Personal Civil de la Nación, aumentos salariales por decreto, el aguinaldo, indemnización por despido y vacaciones pagas.<sup>65</sup> Además, el estatuto del peón rural introdujo pausas reguladas para el descanso y la alimentación, representando la primera legislación que protegía a los trabajadores rurales (Rubinzal, 2018b).

En este contexto, la postura de neutralidad argentina se volvió cada vez más difícil de sostener, y en 1944, el gobierno rompió relaciones con Alemania y Japón (Rapoport, 1995; Spykman, 1944). Este cambio desencadenó la caída del general Ramírez, siendo reemplazado por Edelmiro Farrell, y culminó con una declaración de guerra a las potencias del Eje en marzo de 1945 (Gerchunoff & Llach, 2010). La caída de Ramírez también intensificó las tensiones con Estados Unidos, que reaccionó retirando su embajador y restringiendo exportaciones clave hacia Argentina, además de congelar las reservas de oro argentinas en territorio estadounidense (Rapoport, 1995, 2000; Rubinzal, 2018b). La relación entre ambos países comenzaría a mejorar cuando

---

<sup>65</sup> También, en respuesta a los desafíos posbélicos, Juan Domingo Perón impulsó la creación del Consejo Nacional de Posguerra en 1944. Este organismo, inspirado en el *New Deal*, se encargó de planificar el futuro económico de Argentina, abordando especialmente los retos como el cese de la expansión industrial de guerra y el consiguiente aumento del desempleo industrial (Gerchunoff & Llach, 2010; Peralta Ramos, 1978).



Argentina firmó el Acta de Chapultepec en marzo de 1945, lo que implicaba un esfuerzo por establecer un sistema panamericano liderado por Estados Unidos en el emergente periodo de posguerra (Rapoport, 1995).

### **3.4 Conclusiones**

El periodo de tiempo analizado en este capítulo se encuentra inserto dentro del caos sistémico del Sistema Mundo Capitalista, entre la crisis de la hegemonía británica y la consolidación de la hegemonía norteamericana (Arrighi, 1994; Arrighi & Silver, 1999). La crisis de 1929, el auge del proteccionismo y el re-direccionamiento de las inversiones ocasionaron la caída del comercio y de la producción a nivel global, afectando de manera directa a la Argentina y su modelo agro-exportador. En ese interregno, sin un *hegemón* claro, la competencia geopolítica y geoeconómica se desplegó hacia los espacios centrales y no centrales mediante el incremento de los conflictos bélicos, alcanzando su punto máximo con la Segunda Guerra Mundial.

En este período de transición, donde el poder del hegemón declinante se reduce sin que el emergente consolide totalmente su influencia, Argentina experimentó cambios significativos en la estructura de poder, la estrategia de acumulación y las prácticas estatales. Sin embargo, estos cambios no alteraron fundamentalmente su posición semi-periférica en la economía mundial. En cambio, la competencia entre el Reino Unido y Estados Unidos se manifestó localmente, intensificando las conexiones con actores locales y reconfigurando la estructura de poder desde una tendencia sistémica de periferialización disputada.

Así, durante este período se observa cierta transformación estructural a causa del crecimiento industrial y del estancamiento del sector agropecuario. Sin embargo, la industrialización se enfocó en la producción de bienes de consumo no duraderos sin alcanzar una integración completa del sector industrial (Díaz Alejandro, 1975). El carácter limitado de este proceso expuso la convergencia entre los intereses del capital agrario, representados por la SRA, y el capital industrial, asociado a la UIA, vinculado al capital extranjero, particularmente estadounidense. Esta alianza apoyó una estrategia de crecimiento económico que beneficiaba al desarrollo manufacturero dentro del marco de un proceso de industrialización que no atentó contra las bases del poder de los actores dominantes.

De esta manera, lejos de propiciar el surgimiento de nuevos actores industriales, el período se caracterizó por la consolidación de los actores dominantes preexistentes, con una diversificación de sus inversiones, manteniendo un alto grado de centralidad en la estructura de poder. Esto les permitió ejercer una defensa corporativa en los “puntos

de encuentro” habilitados por el Estado e ir moldeando las prácticas estatales para que su intervención garantizara un proceso de acumulación de capital que no trastocara las bases de su poder. La contracara de este proceso fue el aumento de la mano de obra industrial y la consolidación del movimiento obrero como un actor de peso en la estructura de poder. Junto con una dinámica generalizada de “maduración” de la sociedad (Romero, 2002), la estructura de poder se densificó y adquirió una complejidad mayor respecto de los periodos anteriores. En este contexto, las interacciones entre el Estado y los actores sociales también se transformaron.

En los años que van desde el golpe a Yrigoyen hasta el derrocamiento del gobierno conservador por el GOU y las elecciones de 1946, el Estado llevó adelante un proceso de construcción marcado por la concentración de funciones de regulación y control, la creación de instituciones como el Banco Central y las Juntas Reguladoras y la participación del Estado como dueño de capital a partir de la instauración de empresas estatales o nacionalizaciones. De esta manera, se observó el crecimiento del aparato estatal, que no solo intervenía, sino que participaba directamente en la producción y comercialización. Si bien en gran medida esto se configuró como parte de un “intervencionismo defensivo”, con el Estado comprometido en reducir las fluctuaciones de los mercados causadas por la guerra, el resultado fue un movimiento de auto-fortalecimiento en la dimensión intrínseca, una modernización en su estructura y complejización en sus funciones (Campione, 2007). Aunque muchas de estas medidas se habían debatido en el pasado, fue la crisis, su impacto en la estructura de poder y el cambio en la perspectiva sobre el papel del Estado lo que finalmente habilitó su implementación (Caravaca, 2013).

De nuevo, la “imagen” proyectada por este auto-fortalecimiento del Estado se dio en concomitancia con la densificación de la estructura de poder; con la presencia predominante de una “oligarquía diversificada” que incluía a terratenientes, comerciantes, financieros e industriales –locales y extranjeros-, con una consolidación del movimiento obrero y otras asociaciones; que llevó adelante un avance desde la sociedad hacia el Estado. Esto se observa en la creciente cantidad de “puntos de encuentro” entre el Estado y las corporaciones al interior de la estructura estatal, incorporando al diseño e implementación de las políticas públicas las recomendaciones, sugerencias y pedidos, como así también el saber técnico, de las corporaciones institucionalmente reconocidas. Se gestó, de esta manera, una lógica de compromiso que atentó contra la posibilidad de generar un poder directivo del Estado, es decir contra un auto-fortalecimiento en la dimensión extrínseca que permita direccionar la estrategia de acumulación de capital hacia el desarrollo.

De esta manera, a pesar de haber dado inicio a un proceso de desarrollo industrial y haber desplegado prácticas estatales que contribuyeron a su establecimiento, su carácter limitado y “defensivo” permitió que el control del proceso económico permaneciera en manos de los actores dominantes del período anterior, forjando un auto-debilitamiento del Estado en su dimensión extrínseca. Sin embargo, hacia mediados de la década de 1940, esta relación de fuerzas se alteraría al interior de la estructura de poder, dando lugar a una nueva etapa de construcción estatal, sustentada en una alianza inédita entre el Estado, los actores del movimiento obrero y los industriales.

## Capítulo 4: 1946-1955

### Introducción

La caída de la hegemonía británica, ya en crisis desde la Primera Guerra Mundial, el caos sistémico profundizado desde la crisis internacional de 1929, el desenvolvimiento de la Segunda Guerra Mundial y finalmente la afirmación de Estados Unidos como espacio hegemónico generaron importantes cambios en la estructura de poder, las prácticas estatales y la estrategia de acumulación en Argentina. En este escenario, el presente capítulo explora el movimiento de auto-fortalecimiento del Estado durante el gobierno peronista, considerando tanto sus dimensiones intrínsecas como extrínsecas, destacando las tendencias contradictorias que delinearon los límites de su proyecto autonómico e industrializador.

Para ello, en primer lugar, describimos las características que asume la hegemonía estadounidense en la inmediata segunda posguerra y cómo este cambio de guardia genera transformaciones en la estrategia de acumulación a nivel global. En términos generales, para la región latinoamericana, entre 1945 y mediados de 1950, se observa el despliegue de una tendencia permisiva por parte de Estados Unidos, que trajo aparejado nuevos desafíos y posibilidades para proyectos de industrialización en el marco de una “autarquía relativa” (Fernández & Ormaechea, 2019). Particularmente para la Argentina, mientras que la tendencia periferalizante desplegada desde el Reino Unido había sido “exitosa” para el modelo agroexportador y su inserción internacional, con el caos sistémico y el ascenso de Estados Unidos, la estrategia que sustentaba ese modelo se derrumba y obliga a una reconfiguración. En la Argentina, la tendencia permisiva y el contexto de “autarquía relativa” se combinan con una cierta tensión política y diplomática durante los primeros años del gobierno peronista, que balizan el camino para intentos autonómicos de industrialización.

La posibilidad de un cambio cualitativo en la dinámica de industrialización, mediante el fortalecimiento del mercado interno, creó el espacio político para una alianza inédita en la Argentina, entre los actores del movimiento obrero organizado y la fracción industrial de la “oligarquía diversificada”, sustentada sobre una redefinición del rol del Estado. Esto posibilitó el triunfo del general Juan D. Perón en las elecciones de 1946 y el inicio de una nueva etapa de construcción estatal en la historia argentina. Señalamos las particularidades de esta alianza que reconfigura la estructura de poder argentina alrededor de una estrategia de acumulación basada en una industrialización con redistribución del ingreso, en detrimento de los actores agroexportadores, tradicionalmente dominantes. Esta dinámica presentaría una complejización de la matriz

productiva argentina, junto a una mejora de la participación de los sectores trabajadores en la distribución del ingreso y en la reducción de las desigualdades.

Este proceso fue promovido mediante un movimiento de auto-fortalecimiento del Estado en sus dimensiones intrínsecas y extrínsecas, que se observa en las prácticas estatales relevadas durante este período. En particular, se pone énfasis en la construcción de instituciones, empresas e instrumentos específicamente orientados a la dinámica de industrialización, como así también en la generación de un poder político capaz de disciplinar relativamente ciertos actores sociales. En cierto sentido, este movimiento se comprende como una continuidad del período 1943-1946, sobre todo en su dimensión intrínseca, con el fomento del intervencionismo estatal y las políticas industriales, pero también marcó rupturas significativas con experiencias anteriores, principalmente en su dimensión extrínseca. De todas maneras, al interior de esta etapa de construcción estatal marcada por movimientos de auto-fortalecimiento se observan tendencias contradictorias, que influirán de manera determinante en las políticas del gobierno peronista, en los desafíos que enfrentó la industrialización y los límites que encontraría.

#### **4.1 Tendencia del hegemon**

Las explosiones en Hiroshima y Nagasaki, exhibieron los nuevos instrumentos de guerra y terror, reafirmando los fundamentos militares de la hegemonía estadounidense (Schurmann, 1974). Sin embargo, el dominio militar no era herramienta suficiente para establecer una nueva hegemonía que pudiera gestionar el caos sistémico y restablecer condiciones favorables para la reproducción del capital a escala global. La experiencia del período de entreguerras había demostrado que un “regreso” al siglo XIX solo aumentaría las tensiones. Las consecuencias de la Gran Depresión y el fascismo orientaron a las clases dominantes de los países centrales a aceptar una reforma del Sistema Mundo Capitalista (Arrighi, 1994). En esos años, la percepción generalizada sostenía que el *laissez-faire* económico y político había contribuido al caos del período de entreguerras (Keynes, 2010, 2014).

Hacia el final de la Segunda Guerra Mundial, Estados Unidos había logrado concentrar mayores capacidades sistémicas dentro de sus fronteras que al finalizar la Primera (Silver & Slater, 1999)<sup>66</sup>. La economía de posguerra, orquestada por el Estado (Parnreiter, 2018), se encauzó a partir de las corporaciones verticalmente integradas de Estados Unidos, presentes desde comienzos del siglo XX, y por el establecimiento de un "círculo virtuoso" entre el capital corporativo, el trabajo organizado y el Estado de

---

<sup>66</sup> Esta diferencia ha sido resaltada e incluso generado algunas de las interpretaciones fundantes de la Economía Política Internacional, desde Kindleberger (1986) pasando por Strange (1971), Gilpin (1988) y Cox (1981), entre otros.

Bienestar (Harvey, 1998). En cierta medida, las ganancias extraordinarias de las corporaciones estadounidenses se redistribuyeron al trabajo organizado en sectores monopolísticos y el Estado jugó un papel clave en la legitimación del capitalismo (Fernández et al., 2023; O'Connor, 1973; Offe, 1984). De esta manera se asientan las bases para el comienzo de una "edad de oro" (Hobsbawn, 1998) del capitalismo caracterizada por altos niveles de empleo, aumento de la seguridad social, crecimiento económico y el fortalecimiento del mercado interno (Harvey, 1998; Rubinzal, 2018a).

Los pactos entre capital y trabajo adquirieron una gran relevancia en la década de 1940, posibilitando la formación de sindicatos y mejoras en los salarios reales mediante cambios en la organización laboral para aumentar la productividad (Harvey, 1998). La cooptación de los elementos sindicales "responsables" se combinó con la persecución de aquellos señalados como "irresponsables", principalmente identificados con partidos comunistas (Maestro Backsbacka & Sagredo Santos, 2016). La combinación de represión, cooptación y reestructuración permitió superar los desafíos anticapitalistas de mediados del siglo XX en los países centrales (Silver, 1995; Silver & Slater, 1999).

A su vez, después de la Segunda Guerra surgieron demandas crecientes por independencia y justicia social en regiones no europeas, como el subcontinente indio y África (Rodney, 2018) y el Este asiático (Amsden, 2004). La victoria de movimientos de liberación trajo consigo una nueva narrativa relativa al desarrollo, vinculada a los avances tecnológicos y científicos. La promesa hegemónica de que todas las personas en el mundo podían alcanzar el "sueño americano" mediante ciertos pasos o etapas antes de ingresar a la era del consumo masivo (Rostow, 1959) consolidó la descolonización y el desarrollo como pilares del papel hegemónico de Estados Unidos en el Tercer Mundo (Arrighi, 1994).

Sobre la base de estas estrategias, hacia finales de los años 40 se construyó un nuevo orden internacional con la hegemonía de Estados Unidos. Mediante los Acuerdos de Bretton Woods se creó un orden geopolítico que respaldaba los intereses estadounidenses a nivel internacional (Arrighi, 1994), se sentaron las bases de un sistema monetario global renovado, destacando no tanto por el patrón oro-dólar, sino por el reemplazo de la regulación privada de las altas finanzas por la regulación pública mediante el sistema de bancos de la Reserva Federal (Arrighi, 1994; Ingham, 1994).<sup>67</sup> Asimismo, bajo los acuerdos de Breton Woods fue aceptado que los gobiernos utilicen

---

<sup>67</sup> Este sistema del dólar regulado públicamente otorgó al gobierno estadounidense una mayor libertad de acción que la disfrutada por el gobierno británico bajo el patrón oro regulado privadamente (Arrighi, 1994).

política monetaria como un instrumento para reducir el desempleo y la presión inflacionaria.

El Acuerdo General sobre Tarifas y Aranceles (GATT, por sus siglas en inglés) fue el mecanismo central para reestablecer el comercio internacional y puso en manos de los gobiernos, especialmente del estadounidense, el control del ritmo y dirección de la liberalización comercial.<sup>68</sup> La Conferencia de San Francisco y la creación de las Naciones Unidas, constituyeron un intento de “gobierno mundial” (Arrighi, 1994). Instituciones como el Fondo Monetario internacional (FMI), el Banco Mundial (BM) y las Naciones Unidas (NU) se convirtieron en herramientas complementarias en las manos del gobierno de Estados Unidos para ejercer su dominio global (Arrighi, 1994).<sup>69</sup>

De esta manera, Estados Unidos logró desempeñar una función hegemónica dirigiendo el sistema interestatal hacia la restauración de los principios, normas y reglas del sistema de Westfalia y, posteriormente, gobernando y remodelando el sistema restaurado (Arrighi, 1994). El carácter hegemónico, en términos gramscianos, requiere de la identificación de ciertos intereses comunes por parte de dominantes y dominados, así como también de determinadas concesiones hacia estos últimos (Cox, 1987). Este carácter consensual se extendió mediante la construcción de una estructura económica, de seguridad y política centrada en Estados Unidos, con un crecimiento de la demanda agregada global, sostenido por el déficit de su balanza de pagos (Cox, 1987; Sidler & Fernández, 2022) y una correspondencia de ideas, instituciones y políticas entre las principales naciones capitalistas que llegó a denominarse “liberalismo arraigado” (Ruggie, 1982).

Este escenario se encontraba enmarcado en el contexto de la Guerra Fría con la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) y la necesidad de Estados Unidos de promover el desarrollo en los espacios no centrales como una barrera de contención frente a la “amenaza” comunista (Medeiros & Serrano, 1999). Esta situación, conjugada con el patrón más autocéntrico de la hegemonía estadounidense –en comparación con la británica- dio lugar al despliegue de diferentes estrategias geopolíticas y geoeconómicas para las economías centrales y periféricas (Fernández et al., 2023). Para el caso de las últimas, particularmente para América Latina, se destaca lo que

---

<sup>68</sup> La creación del Acuerdo General de Aranceles y Comercio (GATT), revitalizó el dinamismo del comercio internacional, que creció a tasas anuales del 9,7% entre 1948 y 1973 (Bértola & Ocampo, 2013; Bulmer-Thomas, 2017).

<sup>69</sup> Arrighi (1994) destaca que durante las décadas de 1950 y 1960 el FMI y el Banco Mundial tuvieron un papel mínimo en la regulación del dinero mundial en comparación con la Reserva Federal. Solo la crisis de la hegemonía estadounidense en las décadas de 1970 y 1980 permitió que las organizaciones de Bretton Woods asumieran un papel preponderante en la regulación monetaria global.

Fernández y Ormaechea (2019) denominan “autarquía relativa” o lo que aquí denominamos una “tendencia permisiva” por parte del hegemon durante un particular período de tiempo. Esta orientación refiere a la construcción de un cierto margen de maniobra o espacio de autonomía que emerge en los espacios no centrales, en formas espacial y temporalmente variables (Fernández et al., 2023; Medeiros & Serrano, 1999), que permite el impulso de estrategias de acumulación con importante participación del Estado, dentro del marco condicionante de la estructura jerárquica y desigual que el sistema capitalista impone (Fernández, 2017; Fernández & Ormaechea, 2019).

La variación espacial y temporal de las tendencias del hegemon se constata en este período a partir de comparar el despliegue de tendencias diferenciadas para las regiones de Sistema Mundo. Para el caso del Este Asiático, por ejemplo, la industrialización impulsada por el Estado contó con la habilitación geopolítica de Estados Unidos.<sup>70</sup> Esta tendencia contrasta con la desplegada en América Latina (Fernández et al., 2023; Fernández & Ormaechea, 2019; Fernández & Sidler, 2022). En términos generales, particularmente en América del Sur la tendencia hegemónica despliega una cierta permisividad frente a los impulsos industrialistas posteriores a la Segunda Guerra Mundial, pero sin habilitar un proceso de “promoción” mediante la apertura de su mercado interno (Fernández et al., 2023). De esta manera, la “relativa autarquía” (Fernández & Ormaechea, 2019) de la región convive con la reivindicación del control geopolítico por parte del hegemon (Fiori, 2015b) y el fomento de la fragmentación regional (Spykman, 1944).

### *Impacto en Argentina*

El cambio de guardia en el ejercicio de la hegemonía a nivel global traería importantes desafíos para la Argentina. El nuevo Estado hegemónico había desplegado una estrategia proteccionista desde inicios del siglo XX para favorecer la industria local y al mismo tiempo era productor de materias primas (Guillén Romo, 2008; Prebisch, 1986), por lo tanto era difícil esperar que tuviera la misma orientación que el hegemon británico hacia los espacios no centrales (Prebisch, 1986). Las características de la estrategia de acumulación estadounidense marcaban su carácter autocéntrico (Arrighi, 1994) y

---

<sup>70</sup> Este éxito, si bien reconoce una particular actuación de las condiciones internas (Amsden, 1989; Chibber, 2011), para el ASM es fundamentalmente producto de lógicas sistémicas, representadas por estrategias de “desarrollo por invitación” (Arrighi, 1990; Wallerstein, 1974a). Estados Unidos respaldó los procesos de industrialización que se iniciaron primero en Japón (Medeiros & Serrano, 1999) y que luego se extendieron a países como Corea del Sur, Taiwán, Hong Kong y Singapur (Chibber, 2011). Estas trayectorias nacionales se articularon bajo el fenómeno de los *flying geese* (Akamatsu, 1962; Kasahara, 2013), caracterizado por la integración regional, el comercio y la industrialización<sup>70</sup>, compatible con la inserción externa autorizada por el hegemon (Fernández & Sidler, 2023; Wade, 2011).



generaban una dinámica triangular compleja entre ese país, el Reino Unido y la Argentina (Gerchunoff & Llach, 2010; Rapoport, 2000).

Al mismo tiempo, desde principios de siglo las relaciones diplomáticas entre la Argentina y Estados Unidos eran complejas y estuvieron atravesadas por tensiones políticas (Escudé, 1983; Lanús, 1984). La creciente relevancia de la Argentina en la región la había colocado bajo el monitoreo de Estados Unidos (Escudé, 1983) y con el estallido de la Segunda Guerra, sumado al mantenimiento de la neutralidad, el hostigamiento estadounidense aumentó.<sup>71</sup> La tensión escaló con el golpe de 1943 dando lugar a la interrupción de las relaciones (Lanús, 1984) y alcanzó momentos álgidos con el enfrentamiento entre el exembajador Spruille Braden y el, en ese entonces, vicepresidente y candidato en las elecciones de 1946, Juan D. Perón (Lanús, 1984).

En estas condiciones ingresó la Argentina al escenario de posguerra. A pesar de cierta normalización en las relaciones diplomáticas y con la participación de la Argentina en la Conferencia de San Francisco, el hostigamiento económico estadounidense continuó hasta 1949, con un embargo parcial de combustibles, la oposición al contrato anglo-argentino de 1945 sobre el comercio de carnes y la imposibilidad de que los países europeos compraran alimentos a la Argentina durante el Plan Marshall (Escudé, 1983). Esta fue la respuesta de Estados Unidos a un país que había rechazado el papel que se le había asignado en la reconstrucción del mundo de la posguerra (Gerchunoff & Llach, 2010).

Además, durante los primeros años de posguerra los flujos de inversión estadounidense se concentraron en la reconstrucción europea y de Japón, provocando el debilitamiento del papel de las inversiones extranjeras en el proceso de acumulación de capital en la Argentina. Esto se observa en el Gráfico 4, donde se constata una reducción en el ingreso de inversión extranjera en los años inmediatos a la Segunda Guerra Mundial, alcanzando un monto de 565 millones de dólares entre 1946 y 1955, mientras que para el período 1930-1945 el monto alcanzado fue de 1.073 millones de dólares (CEPAL, 1986; Lenarduzzi, 2007).<sup>72</sup> No obstante, al considerar la repatriación de capitales, el período 1946-1955 muestra un ingreso neto anual mayor que el de 1930-1945, debido

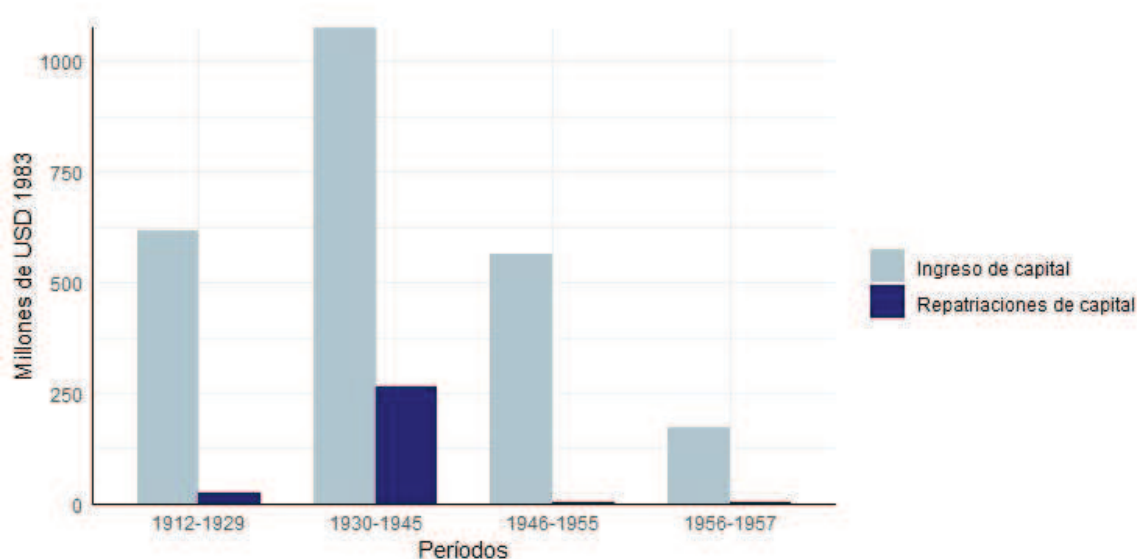
---

<sup>71</sup> Tanto Lanús (1984) como Escudé (1983) señalan la existencia de una propuesta argentina de abandonar la neutralidad y volcar el continente americano a favor de los aliados en 1940, iniciativa que fue rechazada por Estados Unidos, quienes aún consideraban prematuro sumarse a la conflagración y carecían de capacidad para defender el continente en caso de ataques provenientes del Eje.

<sup>72</sup> Esta disminución también se refleja en los promedios anuales de ingresos de inversión durante ambos períodos, con 56,5 millones de dólares para 1946-1955 y 67,1 millones de dólares para 1930-1945 (CEPAL, 1986).

a un bajo nivel de remisión de utilidades—principalmente obstaculizado por las medidas del gobierno—y, por ende, un alto nivel de reinversión.

**Gráfico 4: Ingresos y repatriaciones de capital en Argentina (1912-1957)**

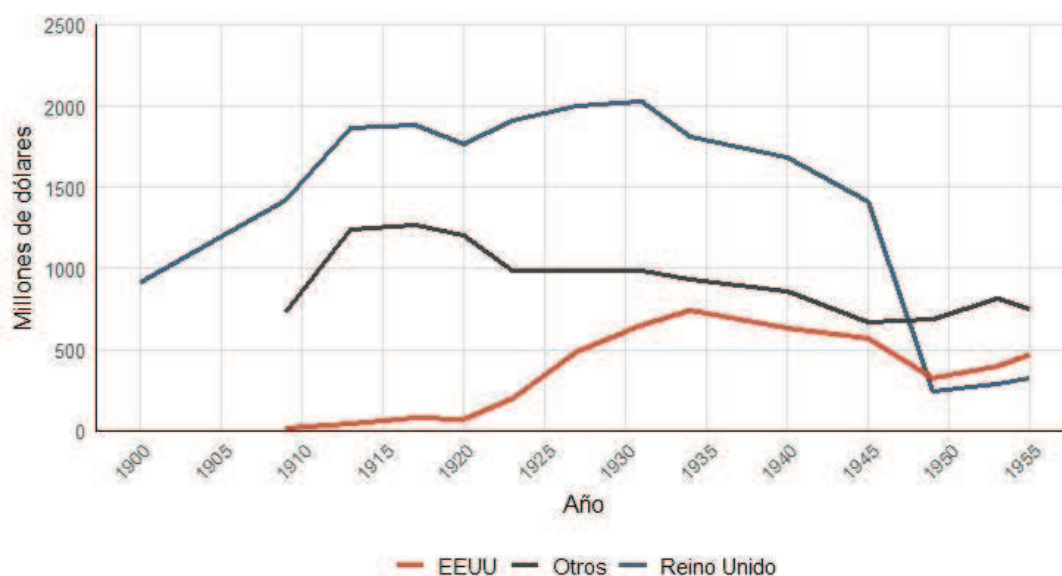


Fuente: Elaboración propia a partir de Lenarduzzi (2007) y CEPAL (1986).

En este contexto, como se observa en el Gráfico 5, también se produce una profunda disminución de las existencias de capital extranjero en Argentina, principalmente para el Reino Unido y Estados Unidos. Particularmente entre 1946 y 1948 el principal motivo del descenso responde al rescate casi total de la deuda pública externa consolidada y a la compra de empresas de servicios públicos, principalmente los ferrocarriles ingleses (Altimir et al., 1967). Las existencias de capital de origen británico pasaron de representar más de la mitad a principios del siglo XX a solo una quinta parte en 1955 (Altimir et al., 1967; Lenarduzzi, 2007).

Las existencias de capital estadounidense disminuyeron progresivamente desde fines de la década de 1930 hasta alcanzar su punto más bajo en 1949. A partir de entonces, se observa un aumento en la participación debido a su implicación en actividades más lucrativas, fundamentalmente en industrias manufactureras cuyas utilidades permanecieron en Argentina debido al bloqueo de la remisión de ganancias (Altimir et al., 1967). Las tendencias cambiaron a partir de la década de 1950. Con la rápida reconstrucción del espacio europeo aumentó la disponibilidad de capitales que consideraron establecerse y producir en Argentina.

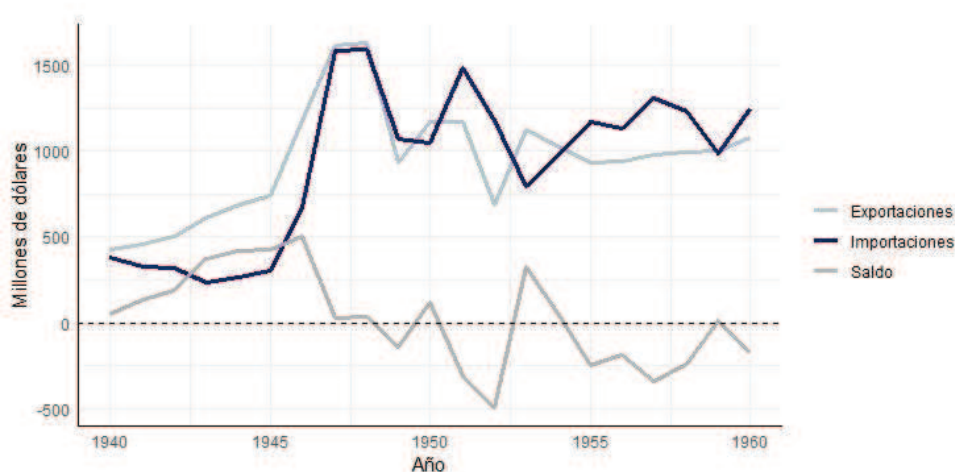
**Gráfico 5: Existencias de capital extranjero en Argentina (1900-1955)**



Fuente: Elaboración propia a partir de Altimir, Santamaría y Sourrouille (1967).

Por su parte, el comercio internacional ofreció condiciones externas favorables en los precios del sector exportador y en las cantidades exportadas entre 1945 y 1948, lo que permitió un saldo positivo y la acumulación de reservas (Altimir et al., 1967). Como se observa en el Gráfico 6, esta tendencia se volvería más irregular hacia fines de la década de 1940, poniendo en peligro la sustentabilidad de la redistribución llevada adelante desde 1946 (Rubinzal, 2018b). En adelante, el comercio internacional se caracterizaría por un predominio del saldo negativo y con precios más bajos a los vigentes durante 1945-1949 (Ferrer, 1977; Rubinzal, 2018b).

**Gráfico 6: Exportaciones, importaciones y saldo comercial (1940-1960)**



Fuente: Elaboración propia a partir de Altimir, Santamaría y Sourrouille (1967).

En síntesis, la consolidación del CSA estadounidense a escala global, los cambios en las lógicas de inversión, junto a las características de su estrategia de acumulación autocéntrica (Arrighi, 1994) y las rivalidades políticas sostenidas durante décadas ubicaron a la Argentina en un difícil lugar durante los primeros años de la segunda posguerra. Si bien la región latinoamericana gozó de cierta “autarquía relativa” durante estos años (Fernández & Ormaechea, 2019) y de una tendencia hegemónica permisiva para con los procesos de industrialización, el caso de Argentina resalta por las tensiones diplomáticas y políticas durante los primeros años de posguerra (Escudé, 1983). De esta manera, hacia 1950 la vinculación anglo-argentina, que había impulsado el crecimiento económico, era cosa del pasado y su reemplazo en la escena internacional por Estados Unidos generó un trastocamiento en la estrategia de acumulación, obligadamente más enfocada en el mercado interno (Rapoport, 2000; Rubinzal, 2018b). Estas transformaciones globales se territorializaron de manera tal que promovieron nuevas transformaciones en la estructura de poder argentina, que a lo largo de las décadas anteriores había crecido en complejidad y conflictividad, dando lugar a una nueva dinámica que modificó el curso de la segunda mitad del siglo XX.

#### **4.2 Estructura de poder**

Ya desde comienzos de la década de 1940 la acumulación de capital alcanzaba niveles cualitativamente diferentes al de la década anterior, lo que implicaba nuevas necesidades para la realización del capital (Bulmer-Thomas, 2017; Peralta Ramos, 1978). La industrialización limitada que se desplegó desde las primeras décadas del siglo XX se sostenía sobre una estrategia de acumulación sin redistribución del excedente entre los sectores trabajadores (Peralta Ramos, 1978), sin embargo, conforme disminuían las posibilidades de sustituir importaciones y se vislumbraba el riesgo que representaba la competencia externa para la industria nacional, especialmente a medida que se acercaba el final de la guerra, la expansión del mercado interno se convirtió en el elemento central para evitar la recesión (Rapoport, 2000; Rubinzal, 2018b). De esta manera, se implementó una política de redistribución de ingresos con el fin de estimular la demanda interna y evitar una crisis de sobreproducción (Peralta Ramos, 1978).

Configurada como resultado de las transformaciones globales -a causa del cambio de guardia hegemónico-, en una intersección con los procesos de complejización y maduración de la estructura de poder durante las décadas de 1920 y 1930, este cambio en la estrategia de acumulación se volvió una condición estructural para una alianza inédita hasta el momento, entre una fracción de la burguesía industrial y los sectores trabajadores (O'Donnell, 1977, 1978; Peralta Ramos, 1978). Esta alianza fue posible

porque la clase trabajadora se consolidó como un sujeto social y político que desafió y fracturó el poder oligárquico, fomentando una nueva etapa de industrialización compatible con una mayor participación de los trabajadores en la distribución del ingreso (Basualdo, 2005).

En otras palabras, las características autocéntricas de la estrategia de acumulación estadounidense, sumadas a las consecuencias del distanciamiento diplomático, limitaron la continuidad de una estrategia de industrialización sin ampliación del mercado interno como espacio de realización (Peralta Ramos, 1978). Así, una nueva estrategia de acumulación basada en aumentar la capacidad del mercado interno para absorber los bienes producidos localmente se hacía posible en el contexto de relativa autarquía externa (Fernández & Ormaechea, 2018) sostenida sobre la reducción de las expectativas de las potencias extranjeras frente a los acontecimientos políticos en América Latina (Peralta Ramos, 1978).

El empoderamiento por parte del Estado de una fracción de los actores industriales fue fundamental para crear esta alianza y forzar una reconfiguración de la estructura de poder que quebraría la unidad relativa de la oligarquía diversificada, protagonista de las estrategias de acumulación desde el proceso de formación del Estado. La fracción más perjudicada económica y políticamente fue el sector identificado con el mundo agropecuario, formada por los terratenientes tradicionales que habían liderado el proyecto agroexportador junto a los intereses ingleses (Basualdo, 2005). Por el contrario, aquellos capitales tanto de origen nacional como externo que habían diversificado sus inversiones en explotaciones agropecuarias, conformado grupos comerciales o financieros -como Torquinst, Bemberg, Bunge & Born, Braun Menéndez o Ingenio Ledesma- lograron participar tangencialmente de esta nueva etapa de industrialización a causa de su involucramiento en la producción de bienes salario y bienes intermedios (Basualdo, 2010). Sin embargo, la fracción favorecida económica y -sobre todo- políticamente fue identificada con una emergente "burguesía industrial local" (Basualdo, 2005; O'Donnell, 1978).

Una nueva etapa de industrialización, esta vez dirigida por el Estado (Bértola & Ocampo, 2013; Lauxmann & Fernández, 2023; Rapoport, 2000), logró conjugar de manera temporal los intereses de los sectores de la burguesía industrial que eran productores de bienes de consumo para el mercado interno y el movimiento obrero en ascenso. Ambos actores se habían encontrado marginados del sistema de decisiones políticas hasta ese momento, asumiendo bajos grados de centralidad frente a una estrategia de

acumulación de carácter “limitado” en su proceso de industrialización (Peralta Ramos, 1978; Torre, 1989).

De esta manera, surgió una nueva estructura de poder alrededor de dos conjuntos de actores sociales, que se enfrentarían durante la segunda etapa de sustitución de importaciones y hasta 1976 (Basualdo, 2005). El primer conjunto estaba compuesto por los sectores trabajadores y un sector de la burguesía industrial enfocado en la producción de bienes intermedios y bienes finales demandados por los trabajadores. El segundo estaba liderado por el capital extranjero industrial y una fracción de la relegada oligarquía pampeana. Ambos bloques sociales incluían diferentes fracciones del empresariado industrial, lo que modificó las disputas de poder, ya no sólo entre lo urbano y lo rural, sino también por las características mismas y los horizontes del proyecto industrializador.

Frente a esta reconfiguración de la estructura de poder, los principales bastiones organizativos del primer bloque fueron la Confederación General Económica (CGE)<sup>73</sup>, CGT<sup>74</sup> y el liderazgo nacional de los principales sindicatos (O'Donnell, 1977). Particularmente, el surgimiento de la CGE es relevante ya que se convirtió en una instancia de la constitución de la fracción industrial de la burguesía local como un actor político ideológico y corporativo, a través de su participación en el aparato estatal, de su importante papel dentro del peronismo y como frecuente aliada de los sectores urbanos, principalmente trabajadores (O'Donnell, 1978). A su vez, si bien Perón había asumido como presidente reivindicando su posición de general del ejército, los integrantes de las Fuerzas Armadas fueron minoría en el gabinete de ministros (Potash, 1969b). Sin embargo, sectores militares ocuparon puestos en las empresas estatales y sectores considerados estratégicos para el proceso de industrialización (Belini, 2014b), como así también se promovió la profesionalización y el retorno a las actividades estrictamente militares (Potash, 1969b). La presencia de sectores ultranacionalistas en el gabinete fue temporalmente corta, aunque permanecieron como veedores por fuera del gobierno, mientras que otros sectores opositores dentro del Ejército tensionarían a partir de 1951 (Potash, 1969). De esta manera, el grado de centralidad de las Fuerzas Armadas se

---

<sup>73</sup> Fundada en 1953, pretendía representar a todos los empresarios. Fue intervenida en 1955.

<sup>74</sup> En un contexto de creciente sindicalización, el gobierno promovió la formación de un sindicato único por actividad que garantizara una estructura sindical altamente cohesionada, homogénea y centralizada. Estas características se fortalecieron con la alineación en torno a la CGT (Doyon, 1984; Rapoport, 2000). Este control permitió, a través de los dirigentes sindicales en la cúspide de dichas organizaciones, la subordinación del movimiento obrero a las políticas gubernamentales (Ansaldi & Giordano, 2012b).

mantendría alto durante el período, con particular capacidad de condicionar al gobierno peronista desde los primeros años de la década de 1950.

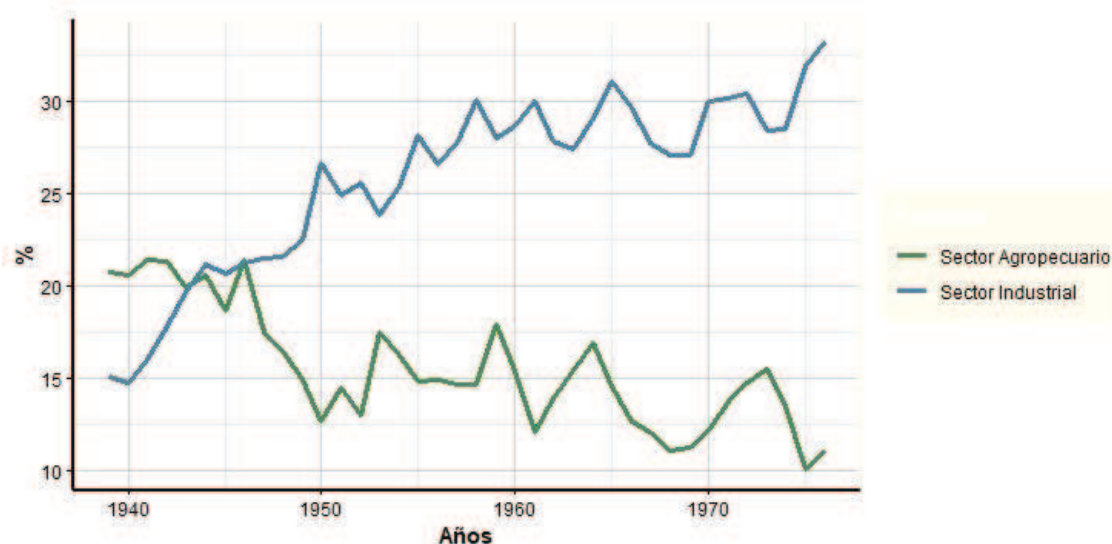
De manera que los viejos y nuevos actores en la estructura de poder estuvieron apuntalados por una redefinición del Estado y una transformación en su grado de centralidad. A partir del cambio cualitativo en la relación entre el capital y el trabajo en esta nueva estrategia de acumulación se construyó, como condición estructural, un nuevo tipo de Estado caracterizado por un mayor grado de centralidad en la estructura de poder mediante el involucramiento directo en la producción y el estímulo al proceso de industrialización. Así, entre 1946 y 1955, el Estado se expandió considerablemente mediante la creación de una larga lista de instituciones con una orientación tecnocrática y planificadora, extendiendo su poder hacia áreas previamente inexploradas (Basualdo, 2005; Sidicaro, 2011) y utilizando mecanismos como las nacionalizaciones y estatizaciones para hacerse de activos y empresas. De esta manera, el desarrollo económico y la protección de la producción nacional se convirtieron en prioridades oficiales, se regularon aún más las relaciones entre capital y trabajo y se establecieron mecanismos para proteger a los sectores más vulnerables. Esta “racionalidad sustantiva” en la acción estatal aumentó significativamente su legitimidad ante una gran parte de la población (Sidicaro, 2011).

A su vez, hacia 1945 las organizaciones como la SRA, UIA y la Bolsa de Comercio de Buenos Aires se mantenían con altos grados de centralidad en la estructura de poder y todas ellas se encontraron activas en la movilización contra Perón. Sin embargo, las propuestas de industrialización fracturaron la cohesión interna de la UIA y el gobierno de Perón buscó aliados mediante la intervención en esta corporación (Schvarzer, 1996; Sidicaro, 2011). La Bolsa de Comercio de Buenos Aires, que había desempeñado roles políticos destacados entre 1943 y 1946, oponiéndose tanto a la gestión militar como al naciente peronismo, era la más vulnerable de las tres (Heredia, 2008; Sidicaro, 2011). Además de representar los intereses de los empresarios, necesitaba evitar conflictos con las autoridades nacionales, que tenían poder de fiscalización sobre el intercambio bursátil y podían ejercer presión de diversas maneras (Heredia, 2008). A diferencia de la UIA, la Bolsa no fue intervenida pero cambió sus autoridades en 1946 para mejorar sus relaciones con el gobierno peronista. Por último, la SRA mantuvo sus críticas a las políticas económicas, pero moderó sus ataques y logró evitar la intervención (Lattuada, 2002).

El sector agropecuario exportador resultaba el principal perjudicado de esta nueva estrategia de acumulación, aunque mantenía un grado de centralidad en la estructura

de poder debido a su control de la renta de la tierra (Filgueira, 2009), sostenido sobre la ausencia de reformas agrarias que pudieran restringir su influencia (Kay, 2002). Desde la crisis del modelo agroexportador en la década del 1930 que el sector se encontraba en un estancamiento, que se extendería hasta 1963 (Díaz Alejandro, 1975). El Gráfico 7 muestra la participación del sector agropecuario y el manufacturero en el PIB desde 1939 hasta 1976. El sector industrial muestra un incremento general a lo largo del período, con un aumento notable después de la década de 1940, alcanzando picos alrededor del 30% en los años posteriores. Por otro lado, la participación del sector de agropecuario muestra una tendencia a la baja a lo largo del período, con una disminución más acentuada después de 1945. En la década de 1950, su participación se estanca en torno al 15%, mientras que el sector industrial continúa creciendo.

**Gráfico 7: Participación por sectores en el PIB (1939-1976)**



Fuente: Elaboración propia a partir de Ferreres (2005).

Si bien buena parte del crecimiento en la participación del sector industrial en este período fue impulsado por pequeñas y medianas empresas que habían surgido en el período anterior (Peralta Ramos, 1978), la concentración de la producción se mantuvo elevada tanto por la existencia de plantas más antiguas como por la entrada de grandes empresas en el período, como así también por la propia transformación de empresas medianas en grandes firmas oligopólicas que competían por el control de producciones industriales clave, como alimentos, textiles y cuero, enfrentándose a otras fracciones empresariales (Schvarzer, 1996). Según los datos del censo de 1954 -citados por Schvarzer (1996)- unas 322 plantas fabriles empleaban a una cuarta parte del total de



obreros y otras 1433 plantas empleaban a otra cuarta parte adicional, lo que significa que unas 1800 plantas ocupaban a más de la mitad de los obreros fabriles.

Esta nueva etapa de industrialización implicó un aumento del empleo fabril (Gurrieri & Sáinz, 2003; Rubinzal, 2018b) y un crecimiento constante en la afiliación sindical (Gerchunoff & Llach, 2010; Peralta Ramos, 1978). En este contexto, los salarios se convirtieron en un motor clave para la estrategia de acumulación: se produjo una mejora sin precedentes en la participación salarial en el ingreso nacional, pasando del 40% en 1946 al 49% en 1949 y alcanza un pico máximo de 50,2% en 1952 (Basualdo, 2005). El incremento del salario real aumentó significativamente la demanda de bienes de consumo, tanto nacionales como importadas, impulsando el crecimiento de la producción industrial y de las importaciones, además de ubicando a los sectores trabajadores como un elemento de mayor relevancia en la estructura de poder (Rubinzal, 2018b).

Sin embargo, la falta de una industria nacional de bienes de capital generó una dependencia tecnológica externa (Peralta Ramos, 1978). Así, el proyecto industrialista de Perón se mostró limitado, manteniendo la estructura productiva sin cuestionar su eficiencia ni enfocarse en el desarrollo de industrias básicas (Rapoport, 2000) que lograran acercarlo a una posición no subordinada en el sistema interestatal. Esto llevó a problemas en la sustitución de bienes de capital y al aumento de importaciones, resultando en crisis recurrentes en la balanza comercial (Kerner, 2003), que fueron identificadas como ciclos de *stop and go* (Rougier & Raccanello, 2021b). Las dinámicas prometedoras de la primera etapa de industrialización empezaron a desvanecerse durante la etapa "difícil", a mediados y finales de la década de 1950 (Pinto, 1982). Aunque se esperaba que esta segunda fase mejorara la producción local de bienes intermedios y de capital, los avances principales se lograron en la producción de bienes intermedios (siderurgia, química y petroquímica) y bienes duraderos de consumo (electrodomésticos, automóviles), pero con menos éxito en los bienes de capital (Guillén Romo, 2008; Lauxmann & Fernández, 2023).

En esta nueva etapa de ISI, principalmente a partir de 1953, los sectores empresarios vieron disminuir su tasa de ganancia<sup>75</sup>, empezaron a demandar aumentos de "productividad" del trabajo (Rapoport, 2000; Rubinzal, 2018b) y el Estado reconsideró el

---

<sup>75</sup> Para esos momentos la rentabilidad obtenida por las fracciones industriales dominantes empezó a disminuir respecto a la "época de oro"<sup>75</sup> y las fracciones dominantes del capital lanzaron una ofensiva política, ideológica y económica para instalar la convicción de que el problema radicaba en la excesiva intervención, el gasto estatal y en el elevado nivel de los salarios (Basualdo, 2005).

papel de la inversión extranjera directa y las empresas transnacionales, identificando a la atracción de capital extranjero como la única solución a los desequilibrios externos (Romero & Rofman, 1974). De esta manera, desde mediados de la década el cincuenta el principal motor de inversión provino de empresas transnacionales, especialmente estadounidenses (Kerner, 2003). Sin embargo, estas empresas, que se establecieron en el mercado interno y dominaron las ramas más dinámicas de la industria, no fomentaron el desarrollo tecnológico local ni buscaron competitividad mediante innovaciones. En su lugar, importaron tecnologías desde los centros industriales, consideradas adecuadas para los mercados locales, aunque anticuadas en los países centrales (Altimir et al., 1967; Fernández & Ormaechea, 2018).

La nueva oleada de inversión extranjera quebró una cierta búsqueda de autonomía que se había originado a principios del gobierno peronista y modificó de manera sustancial la situación de “autarquía relativa” obtenida a fines de la Segunda Guerra Mundial. El ingreso de inversiones en el sector automotriz –con la instalación de Fiat o Industrias Kaiser Argentina- y los intentos en el sector energético –a partir de un precontrato con la Standard Oil- son ejemplos de un cambio en las condiciones de inversión mediante la radicación de capitales en sectores de industrias de transformación, esto contrasta con las modalidades de inversión durante los períodos anteriores (Altimir et al., 1967). Sin embargo, durante buena parte de este período, el capital internacional radicado mediante filiales ostentó un lugar relevante en el proceso de industrialización, con utilidades récord hasta el momento y una distribución de dividendos que sería tres veces mayor incluso a períodos considerados más “amigables” con el capital externo, como el desarrollismo (Basualdo, 2010).<sup>76</sup>

Inicialmente, en el contexto de una cierta autarquía respecto del Estado hegemónico, generada por un distanciamiento y conflicto diplomático de largo aliento, la estructura de poder durante este período se caracterizó por una transformación marcada por una reconfiguración del Estado y los principales actores sociales, dando lugar a alianzas inéditas hasta el momento. Así, de manera momentánea, los intereses de los sectores obreros y de una fracción de la burguesía local y extranjera, coincidieron en una estrategia de acumulación favorable para ambos, sostenida por la redefinición de la

---

<sup>76</sup> Más aún, al considerar la distribución del capital suscrito y las utilidades percibidas en 1954, se mantiene el capital extranjero liderando claramente, seguido por las empresas controladas por la oligarquía diversificada y, a corta distancia, las que forman la empoderada burguesía nacional. Si se considera el nivel de rentabilidad, las ventajas del capital extranjero respecto a la fracción del capital que le sigue se acortan significativamente, siendo la burguesía nacional la que supera ampliamente la rentabilidad percibida por la oligarquía diversificada (Basualdo, 2005).

centralidad estatal. Sin embargo, hacia la década de 1950 el ingreso del capital extranjero expuso los límites del proyecto industrializador y evidenció la permanencia de las bases de una estructura de poder con la capacidad de resistir transformaciones profundas que atentaran contra la histórica ligazón entre los actores capitalistas locales y los extranjeros (Basualdo, 2005; Peña, 2023b). Las prácticas estatales, desplegadas al interior de la estructura de poder, nos permiten observar este período de construcción estatal desde sus iniciativas, tensiones, contradicciones y límites para alterar las bases estructurales de la acumulación de capital, así como sus dificultades para orientarla hacia el desarrollo.

### **4.3 Prácticas estatales**

La tendencia global permisiva del hegemon estadounidense se tradujo en una “relativa autarquía” alcanzada por la región durante la segunda posguerra (Fernández & Ormaechea, 2018) y en un “relajamiento” de los controles geopolíticos (Peralta Ramos, 1978). Particularmente Argentina se había convertido en un acreedor externo neto, pero su principal deudor, Inglaterra, era prácticamente insolvente (Escudé, 1983). Los saldos comerciales favorables acumulados en el Banco de Inglaterra eran de 112 millones de libras a fines de 1945, sin embargo su acceso se encontraba bloqueado (Basualdo, 2010).<sup>77</sup> Esta situación de relativa autarquía se combinó con un cierto enfrentamiento diplomático y político con el hegemon estadounidense (Escudé, 1983; Lanús, 1984), que tuvo importantes consecuencias en el proyecto de industrialización desplegado durante los primeros años de los gobiernos peronistas (Rapoport, 2000; Rubinzal, 2018b). Es en el marco de esta tendencia hegemónica permisiva (combinada con cierta rivalidad), y su impacto en la estructura de poder, que deben comprenderse las prácticas estatales llevadas adelante entre 1946 y 1955, con especial atención a las características de su intervención para el despliegue de una estrategia de acumulación caracterizada por una nueva etapa de industrialización con distribución del ingreso.

Como vimos, después de la Segunda Guerra Mundial y de los cambios en las estrategias globales de acumulación, la estructura de poder en Argentina sufrió importantes transformaciones que incluyeron y fueron sustentadas por una redefinición del Estado y su poder, principalmente en el campo de la estrategia de acumulación de capital, a partir de un proceso de Industrialización por Sustitución de Importaciones (ISI)

---

<sup>77</sup> Finalmente, esas divisas se utilizarían para nacionalizar los ferrocarriles en 1947, la empresa telefónica The United River Plate Company Ltd., subsidiaria de la estadounidense ITT y cancelar anticipadamente empréstitos por aproximadamente 240 millones de dólares. En total, la estatización de servicios públicos y la cancelación de deudas costaron 983 millones de dólares (Basualdo, 2005).

dirigido por el Estado (Lauxmann & Fernández, 2023).<sup>78</sup> De esta manera, el Estado se convirtió en la piedra angular de una alianza entre los sectores favorecidos por esta nueva estrategia de acumulación: una fracción de la burguesía industrial local, las filiales extranjeras que producían para el mercado interno y los sectores trabajadores beneficiados por los aumentos del nivel de empleo y el salario real.

Las predicciones pesimistas sobre la economía internacional en la posguerra inmediata, que incluían la posibilidad de una escalada conflictiva entre Estados Unidos y la URSS (Escudé, 1983; Lanús, 1984), la desconfianza en el mercado como el principal mecanismo para la asignación de recursos, la disponibilidad de reservas internacionales acumuladas durante los años de la guerra y cierto “clima de época” favorable al crecimiento del accionar del Estado (Sunkel & Paz, 1970) llevaron a las autoridades a encontrar en el auto-fortalecimiento un movimiento necesario para alcanzar ciertos objetivos como el pleno empleo, la redistribución del ingreso a favor del sector urbano, especialmente de los asalariados y el fomento de las industrias locales (Gerchunoff & Llach, 2010; Rapoport, 2000). Así, a partir de 1946, las prácticas estatales del gobierno peronista promovieron un movimiento de auto-fortalecimiento del Estado y de su intervención en la estructura de poder, ejerciendo un papel central en la regulación de la producción y el comercio. Esta dinámica de auto-fortalecimiento se expresó en las dos dimensiones de la construcción estatal que este trabajo reconstruye, la intrínseca y la extrínseca, manteniendo ciertas tendencias contradictorias que son relevantes para comprender las características del poder del Estado durante este período.

Por un lado, el movimiento de auto-fortalecimiento en su dimensión intrínseca se observa a partir de la introducción de la “planificación” como elemento rector de la organización y el “impulso” del Estado y las políticas públicas (Berrotarán, 2002; Campione, 1996, 2007). Así se comprende el surgimiento del Primer Plan Quinquenal (1947-1952), el cual buscaba establecer nuevas áreas de intervención y e instituciones, como también a consolidar la acción estatal mediante estrategias de homogeneización de sus prácticas (Berrotarán & Pereyra, 2012). Esto generó una nueva ingeniería institucional que implicó el fortalecimiento del poder del Estado nacional sobre instancias como las provincias y el Poder Legislativo (Berrotarán & Pereyra, 2012). Para ello, la estructura estatal se desarrolló en respuesta a las demandas y problemas emergentes de la sociedad.

---

<sup>78</sup> Este proceso es generalizado en varios países de América Latina, con la industria desplazando la actividad primaria de exportación como motor del crecimiento económico (Sunkel & Paz, 1970).

Como parte fundamental de esa nueva ingeniería se conforman la Secretaría Técnica y la Secretaría Política, organismos de coordinación y encargados de llevar adelante el proceso de planificación y ejecución del Plan (Berrotarán, 2002; Berrotarán & Pereyra, 2012). En particular, la primera tenía la misión de planificar, coordinar y ejecutar cuestiones vinculadas a las esferas financieras, económicas y sociales. Ella tuvo un rol central en la redacción y organización del Primer Plan Quinquenal, promoviendo una centralización de políticas económicas y sociales. Con rango de ministerio, ejercía un rol de coordinación administrativa buscando evadir oposiciones internas y políticas (Berrotarán, 2002).

Además, el movimiento de auto-fortalecimiento se construyó sobre la base de instituciones creadas en la década de 1930 y principios de 1940 que fueron modificadas (Campione, 1996, 2007), como también a partir de la creación de nuevas entidades. Entre las primeras, por ejemplo, las juntas reguladoras del período anterior dejaron de ser entidades mixtas para convertirse en organismos exclusivos del Estado Nacional (Schvarzer, 1996). En la misma línea, el Banco Central -hasta ese momento una institución mixta- fue nacionalizado, junto con los depósitos bancarios mediante una reforma financiera (Belini & Rougier, 2008). Se creó un "Sistema del Banco Central" que integró a las entidades financieras oficiales provenientes de los períodos anteriores, como el Banco de la Nación Argentina, el Banco de la Provincia de Buenos Aires y la Caja Nacional de Ahorro Postal. También se modificó el BCIA y a este sistema se unieron el Instituto Mixto Argentino de Reaseguros (IMAR), posteriormente nacionalizado, y el Instituto Mixto de Inversiones Mobiliarias (IMIM), que se dedicaba a intervenir en el mercado de valores (Belini & Rougier, 2008; Rougier, 2007). Además, el Instituto Argentino para la Promoción del Intercambio (IAPI), creado en 1946 y que tenía diversas funciones, pero principalmente monopolizaba el comercio exportador de granos, también fue incorporado al sistema financiero bajo la supervisión del Banco Central nacionalizado.

La Tabla 1 muestra la disposición de las prácticas estatales hacia el crecimiento del Estado en la estructura de poder, aumentando su grado de centralidad en lo relativo a su participación en el proceso de industrialización, pero de una manera generalizada sobre un conjunto de esferas sociales. En este sentido, se observa lo que Romero (2002, p. 209) señala como un avance desde el Estado "sobre la sociedad", ampliando su rol en la regulación de asociaciones e instituciones de la sociedad civil y desarrollando una serie de organismos para dirigir la economía (Romero, 2002). Si bien durante el gobierno militar de 1943-1946, se habían dado pasos en esta dirección, como la creación de Fabricaciones Militares y el impulso a la Flota Mercante, bajo el gobierno

peronista se profundizó la tendencia. La adquisición de los ferrocarriles ingleses, del servicio de teléfonos y de las plantas pertenecientes al grupo Bemberg (principalmente de producción de cerveza) reflejaba el crecimiento del Estado como productor de bienes y servicios (Gerchunoff & Llach, 2010). También continuaron las expropiaciones de empresas alemanas, que formaron la base de la Dirección Nacional de Industrias del Estado (DINIE)<sup>79</sup> (Gerchunoff & Llach, 2010).

Los organismos que más destacaron en este proceso de auto-fortalecimiento fueron aquellas empresas y entidades estatales orientadas a la producción industrial, mediante las cuales el Estado buscó intervenir directamente en la producción. La creación de Yacimientos Carboníferos Fiscales (1946), Agua y Energía (1948), Aerolíneas Argentinas (1949), la empresa química Atanor, la siderúrgica SOMISA –estas dos últimas como empresas mixtas- formaron parte de una extensa red de empresas públicas con las que el Estado buscó aumentar su grado de centralidad y poder en la estrategia de acumulación. Estas empresas eran cruciales por su papel en industrias básicas, generadoras de cadenas productivas y dinamizadoras de la industrialización sustitutiva (Belini & Rougier, 2008). Con la empresa estatal Industrias Aeronáuticas y Mecánicas de Estado (IAME), basada en la antigua Fábrica Militar de Aviones, se impulsó la industria automotriz mediante la producción de tractores y automóviles (Belini & Rougier, 2008; Schvarzer, 1996).

**Tabla 1: Creación de empresas y organismos estatales entre 1946 y 1953**

Año	Nombre
1946	Empresa Mixta Telefónica Argentina (EMTA)
1946	Instituto Mixto Argentino de Reaseguros
1946	Instituto Argentino para la Promoción del Intercambio (IAPI)
1947	Sociedad Mixta Siderurgia Argentina (SOMISA)
1947	Dirección Nacional de Industrias del Estado (DINIE)
1947	Agua y Energía
1947	Instituto Mixto de Inversiones Mobiliarias (IMIM)
1948	Ferrocarriles del Estado
1949	Aerolíneas Argentinas
1950	Compañía de Navegación Dodero
1950	Comisión Nacional de Energía Atómica
1951	Compañía de Transportes de Buenos Aires
1952	Empresa Nacional de Transportes (ENT)
1952	Industrias Aeronáuticas y Mecánicas del Estado (IAME)
1953	Astilleros y Fábricas Navales del Estado (AFNE)
1953	Comisión Administradora de empresas Bemberg

Fuente: Belini y Rougier (2008).

<sup>79</sup> La DINIE llegó a manejar 36 empresas en diversas actividades como metalurgia, construcción, química, electricidad y combustibles.

Estas prácticas también incluían políticas cambiarias, crediticias, impositivas y controles de precios que impulsaron el desarrollo industrial y el crecimiento económico (Lauxmann & Fernández, 2023). Los controles de cambios, los tipos de cambio diferenciales y el aumento de aranceles restringieron el ingreso de importaciones; el uso del crédito y el apoyo a las empresas manufactureras del Estado le permitieron un involucramiento directo en la producción y generación de empleo (Díaz Alejandro, 1975).

El BCIA es ejemplo de una institución pre-existente pero reorientada, que desempeñó un papel crucial en el surgimiento de grandes empresas dinámicas, como ACINDAR, que recibió apoyo decisivo durante décadas, y la planta de caños sin costura de SIDERCA en Campana, que también fue intensamente apoyada por el Banco (Belini & Rougier, 2008; Rougier, 2007). Por su parte, el IAPI manejaba una gran parte del comercio exterior nacional, continuando el sistema de control de cambios de la década de 1930 y sucediendo a la CAPI (Corporación Argentina para la Promoción del Intercambio) (Schvarzer, 1996). Sin embargo, una gran cantidad de fondos destinados al sector industrial se encontraban dispersos entre diversos organismos como el Banco Central, el BCIA y Fabricaciones Militares, que operaban bajo diferentes instancias ministeriales sin coordinación estratégica (Belini, 2017; Lauxmann & Fernández, 2023). Además, señaladas “interferencias políticas” obligaron al BCIA a conceder créditos a empresas tradicionales sin relación con proyectos de inversión, como frigoríficos, ingenios azucareros y procesadoras de quebracho, lo que resultó en pérdidas significativas (Schvarzer, 1996). Estas demandas desnaturalizaron la función del Banco y redujeron su potencial como instrumento de desarrollo (Rougier, 2007; Schvarzer, 1996).

Asimismo, si bien al comienzo el IAPI otorgaba ganancias al erario público, desde 1949 estas se convirtieron en pérdidas, cuando se vio obligado a pagar más en el mercado interno por productos exportables que el precio obtenido en el exterior. Ya con la balanza comercial en crisis y el inicio de los ciclos de *stop and go* a comienzos de la década de 1950, el IAPI subsidió a frigoríficos extranjeros, que ocultaban sus libros contables y no reinvertían sus ganancias, con aportes que sumaron 1.800 millones de pesos entre 1946 y 1954, una cantidad superior a todas las compras de equipos de transporte y energía que realizó el IAPI (Schvarzer, 1996). Además, el IAPI apoyó plantas de sectores tradicionales y envejecidos de la industria, mientras el país enfrentaba dificultades para superar la crisis por el atraso que comenzaba a mostrar el equipamiento industrial (Schvarzer, 1996). Estas prácticas del IAPI, combinadas con un control de cambios que no fomentaba la industrialización sino que concedía divisas según su disponibilidad y el interés de los funcionarios, generalmente posponiendo la importación de bienes de

capital en favor de materias primas e insumos, comenzaron a presentar problemas y límites en esta nueva etapa del proceso de industrialización (Schvarzer, 1996).

De manera similar, si bien las empresas estatales habían sido diseñadas con el objetivo de abrir camino hacia una mayor industrialización mediante la incorporación de la industria pesada en la estructura productiva del país, al analizar la importancia cuantitativa de todos los organismos estatales en la industria manufacturera se observa que su trascendencia fue limitada, a pesar de su aumento en participación durante el período (Basualdo, 2010; Belini & Rougier, 2008; Díaz Alejandro, 1975). De hecho, el análisis del Censo Económico de 1954 muestra que las empresas estatales generaron el 3,6% de la producción industrial total en 1947 y el 9,5% en 1954 (Basualdo, 2005). En términos de personal ocupado la participación fue más elevada pero relativamente poco relevante, con el 4,3% en 1947 y el 12,0% en 1954 (Basualdo, 2005). Es decir, las empresas que debían liderar la industrialización, esenciales para consolidar la estrategia de acumulación con redistribución del ingreso, constituyeron en realidad un conjunto de firmas con escasa incidencia en la producción clave para superar los límites del proyecto industrializador, debido a la falta de recursos o la escasa eficiencia en su asignación para llevar a cabo grandes emprendimientos (Basualdo, 2005).

La aparición de tensiones económicas y límites en torno a inicios de la década de 1950 evidenció la necesidad de ciertos ajustes en la planificación estatal. Para ello, el Segundo Plan Quinquenal buscó aumentar la inversión en sectores clave como la siderurgia, el aluminio, la química y la mecánica, apoyar la agricultura y atraer capital extranjero (Berrotarán & Pereyra, 2012; Rubinzal, 2018b). Estas prioridades apuntaban a una fase más avanzada de industrialización, caracterizada por procesos productivos intensivos en capital y desplazando a los pequeños y medianos empresarios como actores principales (Basualdo, 2005). El nuevo plan incorporaba mecanismos de control social y reconfiguraba el papel del sector privado en la economía; a diferencia del primero, no solo buscaba interpelar a la sociedad, sino también institucionalizar su representación (Berrotarán, 2012). Más aún, existía cierta expectativa de que la indeterminación de la sociedad pudiera controlarse otorgando una imagen de coherencia al gobierno (Berrotarán, 2002).

Sin embargo, la implementación del Plan se vio dificultada por las características que asumió el propio proceso de auto-fortalecimiento del Estado, caracterizado por un crecimiento descoordinado y desconectado. Así, aunque el plan giraba en torno a la legitimidad de Perón, los distintos ministros y gobernadores de su círculo cercano buscaron proteger sus privilegios y áreas de influencia en el armado del Plan y en el



acceso a sus beneficios (Berrotarán, 2002). La estructura técnico-política, que se había representado con la capacidad de regular y controlar diversos aspectos de la sociedad, presentaba conflictos que la propia política debía resolver, cuestionando así el modelo tecnocrático desde sus cimientos (Berrotarán, 2002). De manera que la complejización del accionar del Estado fue impulsada por la coexistencia de sectores políticos dentro de la administración cuyas orientaciones no eran necesariamente homogéneas. El aparato estatal, en crecimiento y fortalecido, se transformó en un campo de disputas donde las decisiones políticas y técnicas eran difíciles de discernir (Berrotarán, 2002; Romero, 2002).

Frente a las limitaciones alcanzadas en el proceso de industrialización, el proyecto iniciado en los primeros años del gobierno peronista –auspiciado por la posición de Argentina como acreedor internacional, con disponibilidad de reservas internacionales y en reacción al conflicto diplomático con Estados Unidos y el cambio hegemónico– debió ser reorientado. Se hicieron esfuerzos políticos y diplomáticos para ganarse el favor del gobierno y los inversores estadounidenses, que incluyeron la sanción de un marco normativo para las inversiones externas en 1953 (Lanús, 1984; Lenarduzzi, 2007; Rubinzal, 2018b) y una nueva relevancia al capital extranjero también estaba contenida en el Segundo Plan Quinquenal (Berrotarán, 2002). Así, junto al cambio en la administración estadounidense, ahora bajo la presidencia de Eisenhower, mejoraron las relaciones entre ambos países hacia el final del gobierno de Perón (Escudé, 1983). Si bien hacia 1950 se modificaron relativamente las tendencias de inversión, las fluctuaciones en el ingreso de inversión extranjera respondieron más a modificaciones en los flujos internacionales que a los cambios normativos de gobierno peronista (Lenarduzzi, 2007; Paz, 1996).

Las dificultades para alcanzar los objetivos planteados en los planes quinquenales, la necesidad de recurrir al capital externo en un intento de profundizar el proyecto industrializador y las primeras tensiones sociales -expresadas en levantamientos militares y huelgas-, así como el funcionamiento descoordinado del aparato estatal dejaron en evidencia que el auto-fortalecimiento del Estado en su dimensión intrínseca, no obstante ineludible, no resultaba suficiente para direccionar el proceso de acumulación de manera estable hacia un proyecto de desarrollo. No necesariamente los límites respondían a una ausencia de recursos para implementar un salto cualitativo en la producción de bienes de capital, también los instrumentos utilizados para impulsar el desarrollo del sector carecieron de un programa ordenado de industrialización (Basualdo, 2005; Belini & Rougier, 2008) o instancias de coordinación estratégica capaces políticamente de direccionar el proceso (Berrotarán, 2002). La ausencia de

estos elementos debe buscarse en las características que asumieron las interacciones entre el Estado y los actores sociales, es decir, en la dimensión extrínseca.

Basualdo (2005) sostiene que el problema no radicaba en la ausencia de recursos, sino en la orientación y utilización de los mismos como resultado de un formato de intervención estatal característico de la alianza alcanzada con los sectores trabajadores y las fracciones de la burguesía industrial beneficiadas. Este argumento permite poner énfasis en una segunda dimensión del proceso de construcción estatal, aquella que pone de relieve las interacciones del Estado con el resto de los actores sociales en la estructura de poder y las dinámicas que se establecieron en este nuevo período. Respecto de esta segunda dimensión se observan tendencias contradictorias, principalmente en lo que refiere a la generación de un poder directivo del Estado orientado al desarrollo. Por un lado, los gobiernos peronistas lograron disciplinar de manera relativa a los sectores preponderantemente agropecuarios y a las fracciones industriales de capital internacional –principalmente filiales- forzando la reinversión de las utilidades, aunque también garantizando altos niveles de rentabilidad (Altimir et al., 1967; Basualdo, 2005). Sin embargo, por otro lado, buena parte de los recursos generados en esta nueva etapa fueron destinados a engrosar los márgenes de ganancia de empresas de capital local y/o extranjero que operaban bajo protección arancelaria y en mercados oligopólicos, desalentando un proceso de inversión productiva (Basualdo, 2005; Peña, 2023b).<sup>80</sup>

Respecto del sector agroexportador, como vimos, sumado a condiciones externas de disminución de la demanda global de materias primas (Sunkel & Paz, 1970), entre 1945 y 1955 las prácticas estatales buscaron una transferencia de renta desde el campo hacia los sectores urbanos (Lauxmann & Fernández, 2023), mediante una política de precios bajos de los productos rurales y aumento de los salarios, lo que perjudicó las expectativas de ganancias (Gerchunoff & Llach, 2010; Rapoport, 2000). La nacionalización del comercio exterior y la cotización diferencial de las divisas del IAPI, junto con la promulgación del Estatuto del Peón y la prórroga indefinida de los arrendamientos rurales, resultaron difíciles de aceptar para los grandes productores agrarios, pero eligieron una estrategia de no confrontación directa mediante la SRA (Romero, 2002). Por otro lado, el congelamiento y las facilidades crediticias del Crédito Agrario Nacional incentivaron a muchos arrendatarios a convertirse en pequeños

---

<sup>80</sup> Más aún, Basualdo (2005) señala que buena parte de los recursos necesarios para profundizar en el proceso de industrialización fueron a manos de las distintas fracciones empresariales que operaban en la industria con alta rentabilidad (Basualdo, 2005), por lo que es plausible suponer que, con más recursos disponibles, estos habrían aumentado las utilidades y la rentabilidad de las empresas, pero la industrialización habría permanecido trunca (Basualdo, 2005).

propietarios afectando la distribución de la tierra (Barsky & Pucciarelli, 1991)<sup>81</sup>, mientras que la política comercial del IAPI otorgó un mayor papel a las cooperativas en la comercialización, las cuales también expandieron los servicios prestados a sus miembros (Romero, 2002). De esta manera, la combinación de estas políticas internas con el relevo hegemónico y el fin de la alianza comercial con Inglaterra (Escudé, 1983), consolidaron la tendencia declinante de los volúmenes de exportación, que se constata desde la década de 1920 (Díaz Alejandro, 1975; Gerchunoff & Llach, 2010) y, más aún, el deterioro de la centralidad del sector agropecuario en la estructura de poder.

A pesar de que la orientación de la política económica del peronismo no buscaba favorecerlo directamente (Basualdo, 2005, 2010), el capital extranjero logro usufructuar por las características de la estrategia de acumulación (Peña, 2023b). Las filiales extranjeras que ya se encontraban presentes en el país durante el peronismo experimentaron las utilidades más altas desde las primeras décadas del siglo XX (Basualdo, 2005).<sup>82</sup> A pesar de la notable rentabilidad, las empresas extranjeras realizaron pocas inversiones nuevas, pero mediante la reforma del sistema financiero el Estado logró forzar que una porción de las utilidades totales fuera reinvertida –después de la distribución de dividendos- (Lenarduzzi, 2007).<sup>83</sup>

Sin dudas, la fracción más privilegiada mediante las prácticas estatales fue la burguesía industrial local<sup>84</sup> y parte de la “oligarquía diversificada” que -con capital de diversos orígenes- había mutado hacia procesos industriales de bajo contenido tecnológico y alta rentabilidad en el mercado interno (Basualdo, 2005). Estos sectores se fortalecían desde las décadas anteriores, pero experimentaron un salto cualitativo en su grado de centralidad en la estructura de poder mediante la intervención estatal desde 1946, en detrimento del resto de la oligarquía, principalmente la terrateniente. A partir de entonces, el papel de estos últimos en la economía local cambiaría significativamente,

---

<sup>81</sup> La estructura de propiedad expresó algunos cambios, con la subdivisión de grandes unidades productivas. Las extensiones de más de 5000 hectáreas perdieron el 30% de sus tierras hacia fines de la década de 1930 y crecieron las unidades de entre 1000 y 5000 hectáreas (Barsky y Pucciarelli, 1994).

<sup>82</sup> Incluso comparando el promedio de las utilidades totales percibidas por las filiales extranjeras entre 1946 y 1953 con las del período de “apuesta eufórica al capital extranjero” (Schvarzer, 1996, p. 221) entre 1958 y 1964, se observa que las utilidades durante el peronismo fueron un 27% más altas<sup>82</sup> (Basualdo, 2005).

<sup>83</sup> El capital extranjero tenía tasas de rentabilidad sobre el capital invertido excepcionalmente altas (23,9% en utilidades totales y 19,2% en utilidades distribuidas). Entre 1958 y 1964, estas tasas de rentabilidad fueron del 8,6% y 6,0%, respectivamente.

<sup>84</sup> Curiosamente, durante el peronismo, algunos integrantes de esta burguesía nacional, como Acindar (fundada en 1948) o empresas como Pérez Companc y Bidas, terminaron formando parte de la oligarquía diversificada.

convirtiéndose en una fracción subordinada a la oligarquía diversificada (O'Donnell, 1977).

Sin embargo, a pesar de la capacidad de disciplinar a ciertos actores sociales, el poder directivo del Estado –entendido como la capacidad de establecer metas, orientar la inversión y exigir resultados a las empresas- permaneció débil frente a las lógicas de acumulación de las empresas industriales, que lograron capturar renta del Estado sin someterse a procesos de competencia, ni promoviendo un proceso de innovación que llevara al desarrollo (Basualdo, 2005; Lauxmann & Fernández, 2023; Notcheff, 1995). Esta dimensión nos permite identificar que esta dinámica de interacción entre el Estado y los actores industriales privilegiados estuvo en la raíz de los límites al proceso de industrialización, en la base de lo que luego sería identificado como “problemas técnicos”, de “coordinación” o incluso de “ausencia de recursos” para la profundización del modelo ISI (Basualdo, 2005).

Esto hecho adquiere mayor notoriedad al momento de las primeras tensiones económicas a comienzos de la década de 1950, cuando la apelación al capital externo surge del diagnóstico de escasez de ahorro para implementar la etapa “difícil” de industrialización, al haber utilizado las reservas disponibles en la nacionalización de ferrocarriles y empresas de servicios (Díaz Alejandro, 1975). Sin embargo, Basualdo (2005) sugiere que la alternativa entre la estatización de los servicios públicos o la industrialización pesada no era tal, ya que el excedente generado anualmente y acumulado en manos del gobierno en términos de oro y divisas era suficiente para llevar a cabo ambas iniciativas, incluso acompañadas por la redistribución del ingreso hacia los asalariados. No obstante, la condición para que esto fuera posible era que la rentabilidad de las fracciones industriales no estuviera inflada por ganancias extraordinarias, alimentadas por transferencias estatales a través de múltiples vías y en el ejercicio pleno del oligopolio protegido por aranceles, sin medidas que orientaran el excedente hacia fines productivos (Basualdo, 2005; Rubinzal, 2018b).

Así, las contradicciones al interior del movimiento de auto-fortalecimiento del Estado se observan también en aspectos como la nacionalización de los depósitos bancarios, que permitió al gobierno priorizar créditos para pequeñas empresas, previamente excluidas del circuito crediticio.<sup>85</sup> Sin embargo, la mayoría de estos créditos financiaban el funcionamiento normal de las empresas, en lugar de nuevos proyectos de inversión (Girbal-Blacha, 1998; Rubinzal, 2018b). Villarruel (1993) señala que los préstamos a

---

<sup>85</sup> En 1949, el sector industrial recibía la mitad de los créditos bancarios, en contraste con la tercera parte en 1945 (Rubinzal, 2018b).

tasas de interés negativas beneficiaron principalmente a los sectores de alimentos y textiles, sin cambios significativos en la estrategia crediticia tras la fase de sustitución fácil de importaciones en los años de 1950 (Rubinzal, 2018b).

Belini y Korol (2012) señalan que la concesión de créditos, permisos de importación o tipos de cambio preferenciales por parte del Estado podía definir la viabilidad de una industria en particular, otorgando ventajas duraderas a los empresarios manufactureros, y desviando su atención de la eficiencia productiva hacia negociaciones ventajosas con el Estado. Según Basualdo (2005), el crecimiento de empresas industriales hasta posiciones oligopólicas fue promovido por el gobierno peronista mediante la transferencia de ingresos.

Por otro lado, las características que asumió el ejercicio del poder del Estado también se observan en las empresas estatales. Sin embargo, es relevante diferenciar entre las empresas que el Estado adquirió y las que creó. Entre las primeras están las nacionalizaciones de empresas telefónicas y ferrocarriles, así como la expropiación de empresas alemanas tras la declaración de guerra en 1945. Las estatizaciones y las adquisiciones de material ferroviario y de telecomunicaciones se realizaron sin un plan de renovación de equipos ni una adecuada programación de la infraestructura necesaria y sin fomentar la actividad manufacturera local (Schvarzer, 1996). La estructura organizativa de estas empresas tardó en adaptarse. La empresa telefónica cambió de nombre y criterios organizativos varias veces hasta convertirse en una Empresa del Estado en 1956, diez años después de su estatización. Los ferrocarriles siguieron una trayectoria similar, sin esfuerzos por reorganizar el sistema de manera global ni programar su integración (Schvarzer, 1996).

En cambio, las empresas creadas por el Estado mostraron un mayor dinamismo. Gas del Estado (creada en 1944 pero apuntalada durante el peronismo) destacó por su expansión de la red domiciliaria urbana y la construcción del gasoducto Comodoro Rivadavia-Buenos Aires, uno de los más largos del mundo hasta ese momento (Schvarzer, 1996). Agua y Energía inició la construcción de diques planeados desde los años veinte. En las industrias básicas se destacaron Atanor y SOMITA, la primera tuvo un buen crecimiento durante décadas y cotizaba en bolsa, la segunda fue organizada como una sociedad anónima, pero con una fuerte presencia estatal. YPF llegó a la posguerra en una situación complicada debido a la falta de equipos y repuestos, también el bloqueo norteamericano afectó su autonomía y capacidad operativa (Schvarzer, 1996). En 1950, YPF pasó a formar parte de la Empresa Nacional de Energía (ENDE), y redujo su autonomía hasta 1955, cuando recuperó su situación previa. A partir de

entonces, la necesidad de aumentar la producción se abordó con la participación de empresas privadas, predominantemente extranjeras (Schvarzer, 1996). Fabricaciones Militares se encontraba en una situación contradictoria en la posguerra, a pesar de las ventajas en los niveles de gasto militar y el acceso preferencial a divisas, parecía más sencillo importar armas de otros países que trabajar en un programa industrial a largo plazo (Schvarzer, 1996).

Un último ámbito donde podemos observar las interacciones entre el Estado y los diversos actores sociales, y cómo ello atentó contra la generación de un poder directivo, es mediante la participación estatal en el capital de empresas privadas. Esto se realizó a partir de la compra de valores y obligaciones por parte del Estado y las atribuciones que esto generaba sobre las decisiones empresariales. De esta manera se dio inicio a una práctica que se profundizaría en el período siguiente pero que encuentra su origen en un intento de contribuir a la financiación de las empresas y estimular el mercado bursátil como espacio de capitalización (Rougier, 2007). Durante los primeros gobiernos peronistas esto se realizó principalmente con la intervención del IMIM en la Bolsa de Comercio de Buenos Aires. Para inicios de los años cincuenta, el IMIM poseía una importante cartera, producto de su acción reguladora en el mercado de valores y también de la compra directa de acciones (Belini & Rougier, 2008). Esa tenencia había generado discusiones sobre el poder que debería ejercer el Estado en las empresas privadas. Al principio se buscó evitar una intromisión directa de los funcionarios en los directorios, recurriendo a representantes veedores para seguir el funcionamiento de las empresas pero sin responsabilidades directas, con el fin de evitar “herir las susceptibilidades empresariales” (Belini & Rougier, 2008, p. 186). Sin embargo, cuando el IMIM se hacía con la mayoría de las acciones y la firma se encontraba en una situación financiera delicada, asumía directamente su control, sosteniendo o no a sus directores.

Hacia 1955, cuando el IMIM fue eliminado con la autodenominada Revolución Libertadora, el Estado poseía participación (aunque minoritaria) en un conjunto de más de cien empresas, en su mayoría industriales. Esta dinámica, lejos de configurar un posible direccionamiento del Estado sobre el capital hacia el desarrollo, inició a un tipo de tutela estatal sobre las empresas que consistía en asistirles frente a las dificultades económicas, asumiendo los costos y el control con el fin de resguardar los empleos industriales, pero sin un plan estratégico de intervención y coordinación. Este tipo de tutela se volverá perjudicial y facilitará procesos de “vaciamiento” empresarial, principalmente en las firmas que se habían fundado durante los períodos anteriores y

envejecido productivamente como resultado de la escasa inversión (Belini & Rougier, 2008).

En síntesis, este conjunto de prácticas estatales configuró una etapa de construcción estatal marcada por su carácter central en la alianza entre actores del movimiento obrero y una fracción de la burguesía industrial local y filiales extranjeras. A pesar de un auto-fortalecimiento tanto en su dimensión intrínseca como extrínseca (más limitado), mediante la construcción de instituciones y el disciplinamiento de los actores agrarios de la estructura de poder, el Estado no consiguió consolidar una dinámica de intervención sobre la estrategia de acumulación que llevara de manera sostenida a un proceso de desarrollo. Ello se debió a la capacidad de los sectores empresariales locales de usufructuar los beneficios de la orientación económica sin la necesidad de someterse a un direccionamiento de su actividad a partir de exigencias del Estado como contrapartida. Más aún, una intervención estatal de este tipo promovió la creación de rentas de privilegio y el aprovechamiento por parte de la burguesía local y extranjera, evitando la construcción de un sector manufacturero dinámico y sostenible (Lauxmann & Fernández, 2023; Notcheff, 1995).

Empero haber alcanzado una notable mejora para los sectores trabajadores -capaz de disminuir asimetrías sociales como hasta el momento no se había logrado- y desplegado un proceso de profundización del proceso industrializador, este modelo económico alcanzó su límite durante la primera mitad de la década de 1950 (Portantiero, 1977). El origen de las dificultades no se encuentra en un problema técnico, ni de recursos, sino en la imposibilidad del Estado para disciplinar a los actores económicos de una manera que su accionar fuera acorde con la necesidad de avanzar en la etapa “difícil” de industrialización (Basualdo, 2005) que le permitiera una reducción de la dependencia externa. En consecuencia, el stock de bienes de capital instalados era insuficiente y desgastado a causa de escasos procesos de re-inversión productiva por parte de la burguesía local y de la dificultad de recurrir a la importación a causa de la falta de divisas generadas por las exportaciones (Lenarduzzi, 2007; Schvarzer, 1996).

A partir de estas prácticas estatales es que se observan las características de la construcción del Estado durante el peronismo. Un proceso gestado al interior de una estructura de poder transformada en su superficie, pero no en sus cimientos, que mostró contradicciones y debilidades para direccionar el capital, marcando los límites del proceso de industrialización y de una estrategia de acumulación que permita sostener un desarrollo no subordinado en su inserción externa y con redistribución del ingreso. Así, en la medida en que los intereses que confluían en la alianza que había llevado -y

mantenido- al peronismo en el poder, comenzaron a manifestar crecientes objeciones entre sí, esta experiencia entró en crisis. El Estado, lejos de superar las tensiones, había ejercido un rol central en su propia composición.

#### **4.4 Conclusiones**

A mediados del siglo XX Estados Unidos se afianzó como nuevo Estado hegemónico en el Sistema-Mundo capitalista, este cambio de guardia puso fin al proceso de caos sistémico desarrollado desde la Primera Guerra Mundial, pero intensificado desde la crisis de 1929. Un nuevo CSA, con una estrategia de acumulación diferente, generó transformaciones en la estructura de poder de los países latinoamericanos. Entre ellos, el caso de Argentina resulta paradigmático por el grado de interiorización del capital británico en el país y el particular enfrentamiento entre la Argentina y los Estados Unidos.

En términos generales, este nuevo hegemón desplegó una tendencia permisiva respecto de los procesos de industrialización e intervención del Estado en América Latina. Esta se tradujo en una “autarquía relativa” para los gobiernos de la región (Fernández & Ormaechea, 2019), aunque para el caso argentino esta permisividad estuvo teñida de cierta tensión diplomática y política (Escudé, 1983; Lanús, 1984). Frente a este panorama, sumado a una perspectiva negativa sobre la capacidad del intercambio comercial como dinamizador del crecimiento económico, la imposibilidad de competir con productos manufacturados en el mercado internacional -una vez recuperado- y la presencia de considerables reservas internacionales acumuladas durante la guerra, el gobierno de Juan D. Perón inició un proyecto político basado en una nueva estrategia de acumulación de capital, que contenía un proceso de industrialización sustitutiva con redistribución del ingreso.

Esta nueva etapa de industrialización fue posible por la complejización de la estructura productiva argentina desde principios del siglo XX, pero también a partir del fortalecimiento de los sectores trabajadores. Sólo de esta manera se comprende una característica central del período, la alianza entre una fracción de la burguesía industrial local, las filiales extranjeras que producían para el mercado interno y los sectores trabajadores. Aunados por intereses comunes, estos sectores coincidieron en una estrategia de acumulación que aseguró ganancias para los sectores empresariales, al mismo tiempo que aumentos en la participación en el ingreso de los actores obreros. Esta alianza pudo ser sostenida de manera estable durante algún tiempo únicamente a partir de prácticas estatales caracterizadas por un movimiento de auto-fortalecimiento del Estado, tanto en su dimensión intrínseca como extrínseca, que sin embargo estuvo atravesado por contradicciones.



Respecto de la primera dimensión, esta continúa el movimiento de auto-fortalecimiento observado desde la formación del Estado en el siglo XIX, pero se identifica un especial prolegómeno en el período que va entre 1943-1946 (Campione, 1996, 2007). Sin embargo, el peronismo profundizó esta tendencia, tanto a partir de la modificación de las instituciones preexistentes como con la creación de nuevas que buscaron fortalecer la “imagen” del Estado a partir de su rol en la estrategia de acumulación. Este despliegue se observó en la propia estructura estatal, específicamente aquí señalamos aquellas instituciones que intervinieron de manera más directa en el direccionamiento de una estrategia de acumulación de capital. Rediseños en la arquitectura financiera y nacionalizaciones de instituciones como el Banco Central le permitieron desplegar una estrategia de financiamiento mediante instituciones específicas e instrumentos orientados a solventar y promover un entramado industrial en crecimiento. Estatizaciones de servicios públicos como los ferrocarriles, el Gas o los teléfonos incrementaron el protagonismo del Estado. Al mismo tiempo, la creación de empresas estatales específicamente en el sector industrial y la participación del Estado como accionista en empresas de carácter privado permitieron la profundización de la intervención del Estado en la producción como dueño de capital -ya sea total, mayoritario o minoritario- (Belini & Korol, 2012; Belini & Rougier, 2008; Lauxmann & Fernández, 2023; Schvarzer, 1996).

Sin embargo, hacia la década de 1950 comenzaron a presentarse dificultades para avanzar hacia etapas más complejas de industrialización. La restricción externa, el inicio de los ciclos de *stop and go*, la inflación, la caída de la tasa de ganancia de los actores empresarios y su demanda de aumento de productividad señalaron las principales tensiones. A pesar del creciente auto-fortalecimiento estatal, los mecanismos de intervención, las iniciativas estatales y el aparato del Estado permaneció descoordinado y en cierta medida contradictorio. Sin embargo, lejos de permanecer sólo en el campo lo “técnico”, parte del origen de estas tensiones debe encontrarse en la segunda dimensión de este movimiento de auto-fortalecimiento.

En su dimensión extrínseca, el Estado se auto-fortalece frente a los ya debilitados sectores agroexportadores, logrando imponer un traslado de renta desde el campo hacia la ciudad mediante diversos instrumentos, como políticas de precios bajos, altos salarios y principalmente el control del comercio exterior mediante el IAPI. No obstante, frente a la burguesía industrial local y las filiales extranjeras, el Estado no logra erigir un poder directivo sobre las dinámicas de inversión, exigencias de productividad y orientación en sectores estratégicos a cambio de la transferencia de recursos mediante créditos -que en buena medida- engrosaron los márgenes de ganancia de las empresas, o del

aseguramiento de su posición oligopólica a causa de los altos niveles de proteccionismo. Paradójicamente, hacia 1955, mientras los sectores dominantes criticaban el dirigismo estatal del peronismo, las prácticas estatales no se enfocaban en promover un salto cualitativo en la estructura industrial, sino en garantizar la rentabilidad de las diversas fracciones empresariales (Basualdo, 2005).

De esta manera, la dinámica de intervención estatal mediante estas prácticas configuró una tutela por parte del Estado sobre las empresas que volvió más redituable usufructuar la protección que arriesgar inversiones productivas o incursionar en las exportaciones frente a la competencia internacional (Peña, 2023b). Esta situación implicó un direccionamiento de recursos por parte del Estado hacia los sectores empresariales que dificultó la profundización del proceso industrializador (Portantiero, 1977). Si bien las empresas estatales creadas durante este período asumieron un protagonismo destacado, su peso relativo en la estructura productiva era bajo y no se tradujo en nuevas inversiones que integraran la estructura industrial y redujeran las presiones sobre el sector externo de la economía (Basualdo, 2005; Belini & Rougier, 2008). Estas restricciones externas revelaron la debilidad de las prácticas estatales para avanzar mediante la inversión pública en la etapa "difícil" de industrialización.

En resumen, durante su primer período en el gobierno, el peronismo logró disciplinar relativamente a los actores centrales de la agotada economía agroexportadora, pero no avanzó en un direccionamiento de las fracciones del capital que protagonizaban el proyecto industrializador. O'Donnell (1977) señala que las características de la burguesía industrial local en Argentina se deben a la particular relación con las capas superiores de su propia clase con las clases subordinadas y, añadimos, con el Estado. Más aún, como reverso de lo propuesto por O'Donnell, aquí sostenemos que el tipo de poder político generado durante este período, es decir la coexistencia de un movimiento de auto-fortalecimiento con límites frente los actores que el propio Estado había contribuido a fortalecer y la consecuente ausencia de un poder directivo hacia el desarrollo, se encuentra en el largo proceso de formación y construcción estatal argentino, enmarcado en una estructura de poder que se define y redefine a partir de los cambios sistémicos.

De todas maneras, los gobiernos peronistas trastocaron las dinámicas de alianzas en la estructura de poder y redefinieron las prácticas estatales. Según Berrotarán (2012), los pilares sobre los cuales se sustentaron los derechos adquiridos por los sectores trabajadores y el rol del Estado en el desenvolvimiento de la economía durante este período marcaron el proceso conflictivo que se inicia con el golpe de 1955 y a través de la "larga" década de 1960.

## Capítulo 5: 1955-1976

### Introducción

En los años que van entre el golpe de la autodenominada Revolución Libertadora y el último gobierno militar, el CSA estadounidense atravesó su etapa de expansión material, alcanzando su crisis señal y el inicio de una fase de financierización; los países europeos se recuperaron de la segunda posguerra, impulsando una creciente competencia internacional y la Guerra Fría penetró en los países latinoamericanos de manera determinante con la Revolución Cubana. Este último capítulo analiza cómo estas transformaciones globales impactaron en la conformación de una estructura de poder y en la construcción del Estado argentino, particularmente en lo que refiere a la ausencia de un poder para direccionar la acumulación de capital hacia el desarrollo.

Es en este escenario que deben comprenderse las características que asumieron las estrategias de acumulación centradas en el proyecto de industrialización, la redefinición de la estructura de poder con la penetración del capital transnacional y una nueva dinámica de alianzas y conflictos que impactó de lleno en el proceso de construcción estatal (Graciarena, 1972). En un período atravesado por la alta conflictividad social e inestabilidad política, las dimensiones intrínseca y extrínseca de la construcción estatal presentaron movimientos de auto-fortalecimiento y auto-debilitamiento, dificultando cualquier iniciativa de llevar adelante un proyecto que genere cierta autonomía en el plano externo y una reducción de las desigualdades en el interno.

Los ciclos *stop and go*, que iniciaron en el período anterior, continuaron durante estas décadas, aunque con una marcada heterogeneidad.<sup>86</sup> También se evidencia un cambio en la orientación del proceso de industrialización que cristalizó la formación de dos nuevos bloques sociales. El primero estaba compuesto principalmente por los actores del movimiento obrero, activados y fortalecidos durante el período anterior. Enfrente, las fracciones oligopólicas del capital industrial local y extranjero, subordinando a los actores de la oligarquía pampeana y del interior, modificando la distribución de fuerzas al interior del bloque, pero consolidando su carácter de “oligarquía diversificada”. Como un péndulo, las fracciones de la pequeña y mediana burguesía local oscilaron entre aliarse a los sectores trabajadores o permanecer bajo el dominio del gran capital,

---

<sup>86</sup> Entre 1956 y 1963, el PIB experimentó un crecimiento anual del 2,1%, con ciclos de corto plazo que, en sus fases descendentes, llevaron a una reducción absoluta del producto. En contraste, entre 1964 y 1974, el PIB creció a una tasa anual del 5,1%, con un aumento constante del producto, aunque las tasas anuales positivas fueron menores durante las fases descendentes de los ciclos de corto plazo (Tereschuk, 2019).

expresando las dificultades de esos actores para llevar adelante un proceso de acumulación autónomo, pero su eficacia en la formación de una “alianza defensiva” que logró poner límites e incluso fracturar momentáneamente al bloque del gran capital industrial y la oligarquía pampeana. Esta dinámica dio lugar a un “empate hegemónico”, que garantizó el poder de veto de ambos bloques frente a los intentos de instaurar una dominación estable.

En este escenario, el Estado se fortaleció como un actor central y estratégico en la estructura de poder, pero lo hizo como reflejo de la nueva dinámica de alianzas, la inestabilidad del período y la creciente corporativización de la política. Incorporó prácticas que favorecieron el rápido crecimiento empresarial, garantizando beneficios y rentas al sector privado, e integrando su participación en empresas públicas y privadas, sin elementos de coordinación ni objetivos definidos. Para hacerlo, acrecentó su carácter autoritario y de confrontación con los actores del movimiento obrero, principalmente hasta el breve retorno del gobierno peronista en 1973. Como resultado, durante este período de construcción estatal se observan convivientes iniciativas fortalecimiento y debilitamiento en su dimensión intrínseca, con un marcado movimiento de auto-debilitamiento en su dimensión extrínseca.

### **5.1 Tendencia de hegemonía**

Las décadas de 1950 y 1960 constituyeron la fase de expansión material de la economía mundial capitalista bajo el CSA estadounidense, es decir, un período durante el cual el capital excedente se reinvertió en el comercio y la producción de mercancías a gran escala (Arrighi, 1994). Como señalamos en el capítulo anterior, los años que van entre 1950 y 1975 fueron un período de prosperidad y expansión sin precedentes para la economía mundial (Harvey, 1998). Durante este tiempo, la renta per cápita en los países en vías de desarrollo aumentó, en promedio, un 3% anual, una tasa de crecimiento sin precedentes históricos en estos países y superior a la alcanzada por los países desarrollados durante su período de industrialización (Arrighi, 1994). En los propios países desarrollados, el PNB y el PNB per cápita crecieron casi dos veces más rápido que en cualquier otro período (Glyn et al., 1991). La productividad del trabajo se incrementó dos veces más rápido que en cualquier momento anterior y se produjo una aceleración significativa en la tasa de crecimiento del stock de capital, lo que representaba un crecimiento intenso de la inversión, sin precedentes en duración y profundidad (Glyn et al., 1991; Marglin & Schor, 1992).

Durante casi veinticinco años las corporaciones multinacionales estadounidenses se convirtieron a nivel mundial en el modelo de negocio a seguir (Arrighi & Silver, 1999), basadas en un paradigma tecno-productivo fordista, impulsado por el avance

tecnológico en industrias como la petroquímica, automotriz y de maquinaria eléctrica (Harvey, 1998). En este marco, Estados Unidos desplegó una estrategia de acumulación autocéntrica, orientada tanto a consolidar su posición hegemónica como a expandir su capital, en gran medida vinculado al complejo militar (Glassman & Choi, 2014). Una vez completada su integración doméstica, las corporaciones estadounidenses se convirtieron en "caballos de Troya" en los mercados internos de otros países, utilizando recursos y poder de compra extranjeros para favorecer su propia expansión (Arrighi, 1994). Estas multinacionales difundieron sus operaciones más allá de las fronteras nacionales y las economías que habían quedado devastadas por la guerra, como Europa y Japón, se recuperaron bajo el liderazgo de Estados Unidos mediante el Plan Marshall (Harvey, 1998).<sup>87</sup>

Las instituciones internacionales creadas en la inmediata posguerra auguraban una estable hegemonía estadounidense. Sin embargo, de la misma manera que el *New Deal* fue insuficiente para reordenar el mundo tras la crisis de los años 30, el Plan Marshall también comenzó a mostrar su incapacidad para reorganizar el nuevo orden mundial hacia finales de la década de 1940. La integración europea y la expansión económica mundial exigían un estímulo mayor a la liquidez mundial del que estaba contenido en el Plan Marshall y otros programas de ayuda (Arrighi, 1994). Este impulso se materializó finalmente en el esfuerzo armamentístico impulsado por la Guerra Fría. La competencia entre Estados Unidos y la URSS fue la característica central de este período de tiempo, donde ambos poderes eran los únicos capaces de externalizar su influencia alrededor del mundo, intentando limitar el uno al otro (Domínguez, 1999).

Así, el temor a una amenaza comunista global se presentó como la herramienta más eficaz para conseguir que los legisladores estadounidenses aprobaran nuevas ayudas financieras (Arrighi, 1994). Solo mediante esta estrategia, durante y después de la Guerra de Corea (1950-1953), se logró resolver de manera temporal la falta de liquidez a nivel global. La ayuda militar a gobiernos extranjeros y los gastos militares directos por parte de Estados Unidos en el exterior, cuyo volumen creció constantemente entre 1950-1958 y entre 1964-1973, proporcionaron a la economía mundial toda la liquidez que necesitaba para expandirse (Arrighi, 1994). Con el gobierno estadounidense actuando como un banco central sumamente permisivo, el comercio y la producción mundiales se expandieron a tasas sin precedentes (Arrighi, 1994; R. G. Gilpin, 2016).

---

<sup>87</sup> En las dos décadas posteriores al fin de la Segunda Guerra Mundial, la inversión privada estadounidense en América Latina se quintuplicó, desplazando a las empresas europeas (Morgenfeld, 2014).

Como señalamos, este despliegue del poder global de Estados Unidos se realizó de manera diferenciada en los diversos espacios del Sistema Mundo (Fernández et al., 2023). Así, mientras Europa occidental y Japón recibían financiamiento a causa de su interés geopolítico, también el Este Asiático se caracterizó por un alto nivel de intervención, buscando limitar el avance del comunismo en la región (Glassman & Choi, 2014). El resultado fue, en buena medida, un proceso de “desarrollo por invitación” (Medeiros & Serrano, 1999; Wallerstein, 1974a), que se combinó con particulares trayectorias históricas (Amsden, 2004). Por el contrario, la región latinoamericana recibió otro tipo de despliegue por parte del hegemón. Luego de un período de permisividad externa y de relativa autarquía (Fernández & Ormaechea, 2019), desde comienzos de la década de 1950, la tendencia hegemónica hacia la región retornaría al sendero periferalizante. Así, mediante el ingreso -o profundización- de su capital en los mercados internos latinoamericanos y golpes de estado -que buscaban reprimir violentamente cualquier iniciativa ligada ideológicamente al comunismo (Domínguez, 1999)- el hegemón norteamericano desplegó su poder sobre la región.

La primera expresión de esta tendencia adoptó la forma de un intervencionismo conciliador, mediante la implementación de la Alianza para el Progreso entre finales de 1950 y comienzos de 1960 (Di Filippo, 2020; Fernández, 2024)<sup>88</sup>. Esta línea de intervención, presentada bajo la dirección del presidente demócrata John F. Kennedy, buscaba ser directa, integral y relativamente pacífica (Di Filippo, 2020; Fernández, 2024). Si bien intentó ser una respuesta a eventos particulares como la Revolución Cubana (1959), también surgió frente al reconocimiento de la necesidad de realizar transformaciones estructurales a nivel económico y social en la región, con el objetivo de evitar nuevos eventos revolucionarios (Bértola & Ocampo, 2013; Di Filippo, 2020). Este proyecto incluía no solo transferencias de fondos y ayuda directa en programas sociales, sino también proyectos como la reforma agraria y un fomento a la planificación estatal (Di Filippo, 2020). Sin embargo, detrás de esta propuesta se mantuvo la amenaza de control directo y la intervención coactiva ante posibles alianzas internas - principalmente en América del Sur- que pudieran desafiar su dominio (Fiori, 2007).

Eventos como el asesinato de Kennedy y un escenario crítico en los planos internacional y local condujeron a un alejamiento de este reformismo conciliador (Borón, 2008; Di Filippo, 2020; Fernández, 2024). El fracaso de la Alianza para el Progreso generó un

---

<sup>88</sup> A decir verdad, esta expresión fue preponderante en el Cono Sur del continente, desplegando una intervención mas violenta y directa sobre los países de Centro América. De esta manera, el primer Golpe de Estado exitoso durante la Guerra Fría por parte de Estados Unidos para derrocar un gobierno latinoamericano fue en Guatemala en 1954. Luego, el intento fallido en Cuba (Domínguez, 1999).

cambio en el discurso y en las prácticas por parte de Estados Unidos en la región, que progresivamente se orientaron hacia el control y la preservación directa de los intereses hegemónicos en alianza con las oligarquías locales, apoyando golpes de estado (Morgenfeld, 2012; Painter, 1999; Rapoport & Laufer, 2000). Esto resultó en una tendencia hegemónica que priorizaba la subordinación de la región a las élites locales, en oposición al fortalecimiento de otros actores sociales (Graciarena, 1972). Desde entonces, Estados Unidos priorizó una articulación con las clases dominantes locales para sostener patrones de acumulación en los que los procesos de industrialización no constituyeran proyectos estratégicos con política internacional autónoma, se mantuvieran abiertos a la inversión externa y no lograran desplazar el control concentrado sobre los recursos naturales (Fernández, 2017; Fiori, 1992, 2015b; Graciarena, 1972).

Los motivos detrás de este cambio se observan ya hacia mediados de la década de 1960. Estados Unidos atravesaba momentos de álgidas protestas sociales, protagonizadas por los sectores socialmente marginados del “compromiso fordista” (Harvey, 1998), erosionado por una crisis fiscal que trajo consigo inflación y el debilitamiento del dólar como moneda de reserva internacional, presagiando la pérdida de la capacidad de Estados Unidos para regular el sistema financiero internacional (O’Connor, 1973). Al mismo tiempo, en el resto de los países centrales se observaban indicios de serios problemas económicos (Harvey, 1998)<sup>89</sup>, que derivaron en revueltas y movimientos como el mayo francés o similares en otros países centrales (G. Merino, 2024). Estos se combinaron con tendencias insurgentes, como las revoluciones nacionales y sociales del Tercer Mundo o el proceso de descolonización en África, reflejando la crisis del orden de posguerra y un periodo de convulsión política y social (Merino, 2024).

De manera que entre 1968 y 1973 se observó la crisis señal de la hegemonía estadounidense, dando lugar al inicio de su proceso de financierización y posteriormente a un nuevo período de caos sistémico (Arrighi, 1994). Esta crisis se hizo evidente en tres ámbitos diferentes pero interconectados. Militarmente, el ejército de Estados Unidos enfrentaba cada vez más dificultades por su intervención en la Guerra de Vietnam. Financieramente, la Reserva Federal encontró dificultades y, posteriormente, consideró imposible preservar el modo de producción y regulación de dinero mundial establecido

---

<sup>89</sup> La total recuperación de Europa Occidental y Japón, con sus mercados internos saturados, los obligaba a buscar nuevos mercados para exportar sus excedentes de producción, generando una mayor competencia internacional y la caída de la productividad y las ganancias en las principales corporaciones estadounidenses (Harvey, 1998).

en Bretton Woods. Por último, su cruzada anticomunista comenzó a perder legitimidad tanto en el propio país como en el exterior (Arrighi, 1994). De esta manera, después de tres décadas de crecimiento récord en la historia de capitalismo, ese proceso fue interrumpido por una profunda crisis económica, un Estado hegemónico militarmente derrotado y cuestionado (Fiori, 2015a).

La crisis señal de la hegemonía estadounidense daría lugar a una transformación del mapa geopolítico y geoeconómico. En 1975, el Grupo de los 7 se creó como parte de este reordenamiento, reflejando una nueva correlación de fuerzas económicas dentro del centro capitalista, fortaleciendo a Europa Occidental (especialmente el eje Alemania-Francia) y Japón en Asia Pacífico, ambos considerados 'protectorados' militares de Estados Unidos, pero también centros económicos clave (G. Merino, 2024). A su vez, la crisis sistémica impulsó una profunda reestructuración productiva apoyada en la revolución tecnológica (Castells, 2004). Esta transformación afectó las formas de integración vertical y espacial, generando procesos de desintegración y multilocalización productiva en la nueva geografía económica post-crisis (Fernández, 2014, 2017; Fernández et al., 2023; Harvey, 1998). Además, aceleró la expansión de la forma financiera de acumulación de capital (Krippner, 2005; Lapavistas, 2013).

Es bajo estas características del CSA estadounidense que se comprende el fin de una tendencia permisiva y el cambio hacia nuevos esfuerzos de periferialización sobre la región latinoamericana. La necesidad de reconstituir la tasa de ganancia de sus capitalistas, librar la batalla sin cuartel contra la URSS y mantener su poder sobre la región resultaron motivaciones suficientes para generar las inestabilidades políticas necesarias que le aseguraran un predominio indiscutido hasta fines del siglo XX.

### *Impacto en Argentina*

Si bien las relaciones entre Argentina y Estados Unidos habían sido tensas a lo largo de la primera mitad del siglo XX, el gobierno peronista comenzó esfuerzos para recomponer las relaciones desde fines de la década de 1940 y principios de 1950, que fueron continuados por el presidente de facto Aramburu, luego del golpe de septiembre de 1955. La búsqueda de acercamiento estaba motivada por las limitaciones del proyecto industrializador a causa del aumento del coeficiente de importaciones, el empeoramiento de los problemas de balanza de pagos y las dificultades para alcanzar fases más avanzadas, relacionadas con la producción de bienes de capital. Luego del golpe, este diagnóstico llevó a profundizar el debate sobre el papel de la inversión extranjera directa y el rol de las empresas extranjeras (Ffrench-Davis et al., 1998;



Gerchunoff & Llach, 2010), en sintonía con una tendencia hegemónica más dispuesta a profundizar un tipo de intervención compatible.

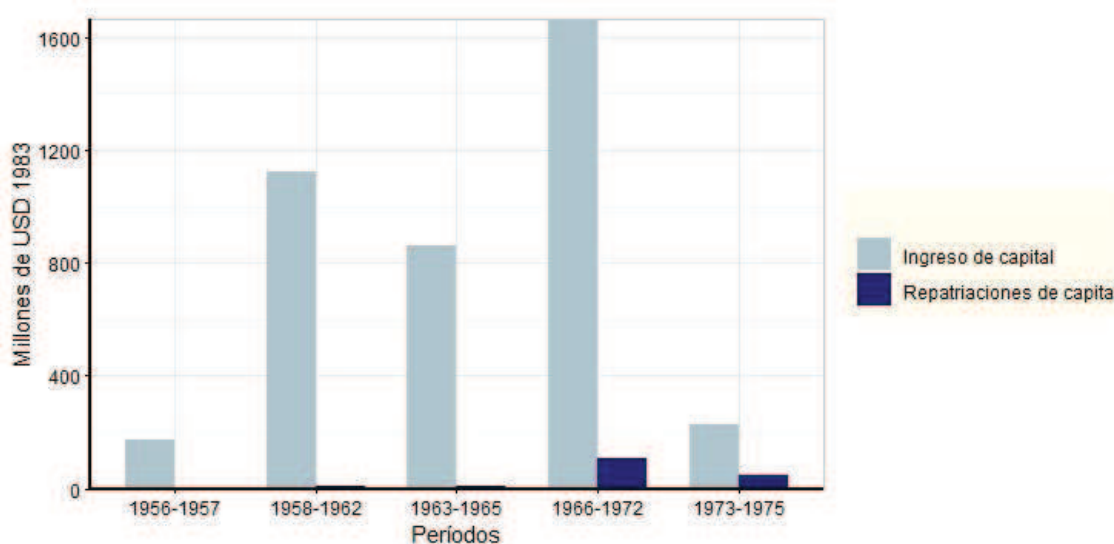
La balanza de pagos fue una preocupación central durante todo el periodo, con términos de intercambio desfavorables durante buena parte. Con el fin de la guerra de Corea también se puso límite a una expansión considerable de la demanda de productos primarios (Braun, 2009), por lo que entre 1955 y 1958 las exportaciones anuales de Argentina siempre fueron inferiores a las importaciones, este déficit se financió mediante la pérdida de reservas y el endeudamiento a corto plazo (Gerchunoff & Llach, 2010). Uno de estos préstamos marcó el comienzo de la prolongada y voluble relación de Argentina con el FMI, dando fin a la casi total autarquía financiera. Además, se pasó a integrar el BM y se firmó el Acuerdo Provisional de París, que involucraba a las naciones del Club de París, permitiendo acceder a financiamiento y superar los déficits de balanza de pagos sin abordar de manera significativa los problemas estructurales (Gerchunoff & Llach, 2010). La deuda externa, esta vez enmarcada en los organismos internacionales, volvía a operar como mecanismo disciplinante (Ocampo et al., 2014).

En este contexto, hacia mediados de la década de 1950 se combinaron la consolidación de la hegemonía estadounidense, el despliegue espacial de sus capitales y la recuperación económica de los países europeos, esto generó una intensificación de la competencia y la necesidad de expandir los mercados (Braun, 2009). Frente a la liquidez de capitales y el diagnóstico realizado por la autoproclamada Libertadora, la presencia más activa de capital externo ganó legitimidad (Kerner, 2003) y las políticas favorables hacia las inversiones extranjeras fomentaron la llegada de algunas empresas automotrices, como la italiana Fiat (Rubinzal, 2018b). A pesar que la afluencia de capitales externos fue notable y casi en su totalidad se dirigió a la industria, su aporte no llegó a ser significativo en el proceso de acumulación en el sector industrial (Altimir et al., 1967). Sin embargo, actuó como factor de estímulo de las altas tasas de inversión interna registradas a partir de 1958 y en la radicación en industrias nuevas de tecnología compleja (Altimir et al., 1967).

De esta manera, este nuevo período se caracterizó por una orientación del hegemon – acompañado por los países centrales- a ingresar y fortalecer su presencia en la estructura de poder argentina, como también por una predisposición a colocar al capital externo como piedra angular del programa desarrollista (Braun, 2009; Schvarzer, 1996). Esto contribuyó a consolidar un nuevo perfil del capital externo asociado a la desnacionalización y sucursalización de la industria (Sunkel, 1998). Este cambio en las tendencias de inversión externa se observa en el Gráfico 8, que muestra los ingresos y

repatriaciones de capital en Argentina entre 1955 y 1975, en millones de dólares de 1983 (CEPAL, 1986; Lenarduzzi, 2007). Si bien entre 1956 y 1957 el ingreso de capital disminuyó notablemente en comparación con el periodo anterior (1946-1955), las repatriaciones de capital se mantienen en niveles muy bajos, indicando una baja salida de capitales del país durante este periodo. El salto y la “apuesta” –tanto del capital externo como de la orientación desarrollista- se observó en el periodo de 1958 a 1962, con un incremento significativo en los ingresos de capital, alcanzando más de 1000 millones de dólares. Aunque las repatriaciones de capital también aumentaron ligeramente, siguieron representando una fracción pequeña en comparación con los ingresos de capital.

**Gráfico 8: Ingresos y repatriaciones de capital en Argentina (1956-1975)**



Fuente: elaboración propia a partir de Lenarduzzi (2007) y CEPAL (1986).

Esta tendencia se observa durante casi todo el periodo, con ingresos estables de capital y salidas relativamente bajas, con picos de aumento durante el período de 1966-1972. Con la crisis económica ya desatada en los países centrales, para el periodo de 1973 a 1975, los ingresos de capital disminuyeron notablemente en comparación con el pico anterior y las repatriaciones significaron una porción relativa mayor. Sin embargo, lejos de operar de manera transformadora para cualificar el proceso de industrialización, el aumento de la presencia de capital externo, respaldado geopolíticamente, terminó favoreciendo una forma extrovertida de acumulación que intensificó los desequilibrios externos al mismo tiempo que exacerbó la heterogeneidad interna del sistema productivo (Fernández & Ormaechea, 2019; Lauxmann & Fernández, 2023).

Por otro lado, entre fines de la década de 1950 y comienzos de 1960, muchos países latinoamericanos establecieron organismos centrales de planificación económica, impulsados por la Alianza para el Progreso y asesorados por entidades como el Banco Mundial (BM), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la Organización de Estados Americanos (OEA), la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) y el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica (ILPES), estos últimos dos dependientes de la ONU (Gomes, 2011, 2020). Particularmente en Argentina esta tendencia se institucionalizó con el Consejo Nacional de Desarrollo (CONADE), que se encargó de promover la planificación en lo económico, tarea que ya había comenzado en los prolegómenos del peronismo, con el Consejo Nacional de Posguerra y continuó con los Planes Quinquenales.

A partir de comienzos de la década de 1960, con el fracaso de la Alianza para el Progreso y la creciente inestabilidad en Argentina y la región, Estados Unidos comenzó a favorecer el debilitamiento de las instituciones democráticas en los países del Cono Sur (Rapoport & Laufer, 2000). Si bien la relación entre Argentina y Estados Unidos pasó por un relativo entendimiento durante los años de Frondizi -a causa de los acuerdos económicos con empresas de capital estadounidense y del financiamiento solicitado al FMI y grandes bancos norteamericanos- tras la Revolución Cubana y el enfoque anticomunista en la política exterior de Washington, surgieron diversos conflictos (Morgenfeld, 2012, 2014). La diplomacia estadounidense acusó repetidamente a los gobiernos argentinos de tener actitudes y posturas que calificaba como "nacionalismo extremo" (Rapoport & Laufer, 2000). A su vez, los documentos diplomáticos estadounidenses revelaron la preocupación del Departamento de Estado por la persistente crisis económica en Argentina (Rapoport & Laufer, 2000). Pese a las buenas cosechas y el alto nivel de reservas, el país enfrentaba un creciente endeudamiento externo e inflación. De manera similar a lo ocurrido con Goulart en Brasil, Estados Unidos utilizó la asistencia financiera como herramienta para intentar influir en las políticas del gobierno argentino (Rapoport & Laufer, 2000).

Además, la inestabilidad social y política se veía exacerbada por una serie de huelgas, por el plan de lucha de la CGT vandorista a mediados de 1964 y el "Operativo Retorno" del general Perón a finales de ese año (Rapoport & Laufer, 2000). También se descubrieron campamentos guerrilleros en el interior del país, conformados por grupos que comenzaban a optar por la vía armada. Estos hechos llamaron la atención de Washington, interpretados como signos de una creciente agitación subversiva en el marco de la escalada en las tensiones de la Guerra Fría (Rapoport & Laufer, 2000). La existencia de mundo bipolar atravesaba todas las relaciones políticas, económicas y

diplomáticas a nivel global, volviendo estratégicas las decisiones. Esto tensionaba cualquier iniciativa relativamente autónoma por parte de la Argentina en esas materias (Morgenfeld, 2012). Durante la presidencia de Illia estas tensiones se agravaron, dando lugar al apoyo estadounidense al golpe de 1966 (Míguez, 2012)<sup>90</sup> y posteriormente también al de 1976 (Rapoport & Laufer, 2000).

Esta tendencia hegemónica impregnó a las Fuerzas Armadas, configurándolas en sus principales aliados en la ofensiva anti-comunista (Potash, 1994). La Doctrina de la Seguridad Nacional, aquella que señalaba que el enemigo ya no se encontraba fuera de las fronteras, sino "infiltrado" en el interior del entramado nacional, no solo era apoyada por sectores hegemónicos de las Fuerzas, sino también permeaba en las clases dirigentes e influenciaba a empresarios e intelectuales de clase media (Míguez, 2012). Con la llegada de Lyndon Johnson al poder estadounidense se reforzó la intervención militar, respaldada por la doctrina de las "fronteras ideológicas" y su política exterior se caracterizó por un intervencionismo agresivo a nivel global (Míguez, 2012).

En síntesis, mediante la combinación de instrumentos geoeconómicos -como la penetración y profundización de sus empresas transnacionales, las directivas de los organismos de financiamiento internacional y la deuda externa-, con medidas geopolíticas -como la ayuda internacional, la presión diplomática y más directamente el apoyo a la intervención armada- el Estado hegemónico desplegó una tendencia periferializante hacia la Argentina. Con similitudes y diferencias respecto de aquella desarrollada por el Reino Unido entre fines del siglo XIX y principios del XX, esta tendencia hegemónica operó sobre una estructura de poder y un Estado radicalmente diferente de aquel.

## **5.2 Estructura de poder**

El golpe de 1955 inauguró un período de dos décadas atravesadas por crisis económicas, inestabilidad política, luchas sociales y redefiniciones en la estructura de poder. La caída de Perón dejó en evidencia la ruptura de la alianza que había logrado un cambio de orientación en la estrategia de acumulación, con limitaciones y signos de agotamiento ya desde principios de la década de 1950. El golpe de la autodenominada Revolución Libertadora fue una expresión reactiva, perpetrada por las Fuerzas Armadas distanciadas de Perón y con importantes apoyos tanto entre los actores sociales

---

<sup>90</sup> Aunque no hay documentos que indiquen una intervención directa del Departamento de Estado en la caída de Illia, a diferencia del golpe contra Goulart en Brasil en 1964, Estados Unidos apoyó el recrudecimiento de la oposición militar y civil, buscando una oportunidad para una "intervención" militar desde el principio (Míguez, 2012).

dominantes que habían sido marginados durante el período anterior, como también entre aquellos beneficiados.

Sin embargo, aunque unidos en su oposición al peronismo, los actores dominantes no lograron establecer alianzas durables entre las diversas fracciones en torno a una estrategia de acumulación de capital (O'Donnell, 1977). Este hecho marcó el ritmo de los ascensos al poder y rápidas caídas que caracterizaron este período. Estas décadas fueron el escenario de un “empate” entre actores sociales que tenían suficiente poder como para vetar los proyectos de los demás, pero ninguno lograba reunir las fuerzas necesarias para dirigir el país según sus propios intereses (Portantiero, 1973, 1977). En términos económicos, este período –junto al anterior- sería definido como “el péndulo económico argentino” (Diamand, 1977; Odisio, 2022), caracterizado por ciclos de alternancia entre políticas económicas opuestas, atravesados por la restricción externa y ciclos de *stop and go*.

El gobierno militar entre 1955 y 1957 fue la primera imagen de este período, encabezado por el general Aramburu y los actores de la oligarquía rural, perjudicada durante el período anterior. Es más, Portantiero (1973) señala que el golpe de 1955 representó el último intento de este sector por mantener un rol hegemónico en el bloque dominante, frente al avance de los actores del capital industrial monopolista, extranjero y local. Esta primera reacción estuvo acompañada por cierta mejora de los precios de los productos agrícolas y las ganancias de los productores aumentaron, impulsando un deseado “retorno al pasado”, pero la expansión de la producción fue limitada hasta 1964 (Díaz Alejandro, 1975). El principal factor responsable fue el atraso tecnológico y la falta de estímulos a la exportación, combinada con la reticencia de los empresarios agrícolas a asumir riesgos (Schvarzer, 1996).

Al mismo tiempo, la Libertadora implementó una política de exclusión de los actores del movimiento obrero mediante una fuerte coerción estatal. En un intento por debilitar a este sector se intervino la CGT, se anularon los mandatos sindicales, se creó una comisión investigadora para supervisar el uso de los fondos gremiales, se encarceló a cientos de sindicalistas y se reprimieron duramente las huelgas (James, 1994; Rapoport, 2000). De todas maneras, la búsqueda por establecer una nueva alianza de poder que unificara a todas las fracciones dominantes fue infructuosa.

Sobre ese fracaso se construye el ascenso de Frondizi en 1958. A diferencia de la orientación de la Libertadora, que buscaba compensar a la burguesía agraria y a los sectores financieros internacionales por las pérdidas ocasionadas durante el peronismo (Esteban, 1972), este gobierno representó un avance de la burguesía industrial local y

extranjera, que habían alcanzado posiciones de monopolio u oligopolio durante el gobierno peronista, afianzando su predominio económico al fomentar la radicación de inversiones externas. De esta manera, las diferentes fracciones dominantes buscaron coordinar sus intereses diversos en una nueva estrategia de acumulación (Esteban, 1972) que mantuviera niveles de protección para el capital nacional, transfiriera ingresos a la burguesía agraria y garantizara altos beneficios para el capital monopolista (Portantiero, 1973).

En 1959, la SRA, la UIA, la Cámara Argentina de Comercio, la Bolsa de Cereales, la Bolsa de Comercio y la Asociación de Bancos de la República Argentina se unieron para formar la Asociación Coordinadora de las Instituciones Empresariales Libres (ACIEL) (Romero, 2002). Así, buscaron recuperar grados de centralidad en la estructura de poder. Esta “unidad” en la “diversidad” fue posible, en primer lugar, por la ruptura de la alianza entre los actores de la burguesía industrial local -junto a filiales extranjeras- con los sectores obreros. En segundo lugar, por la histórica presencia, por momentos más evidente por otros subrepticia, de estrechos lazos entre los sectores comerciales, financieros, industriales y agrarios, vigentes a lo largo de todos los períodos analizados (Romero, 2002; Sidicaro, 2011).<sup>91</sup>

Al interior de esta alianza entre las fracciones de actores dominantes, la hegemonía era ejercida por los actores del capital monopolista, lo que conllevó cierto sacrificio de los otros sectores dominantes (Portantiero, 1973). De todas maneras, el principal sector atacado continuó siendo el movimiento obrero. Los empresarios lograron neutralizar parcialmente el control sindical y reducir el número de trabajadores en sus fábricas. Así, entre 1955 y 1961, la mayoría de las ramas fabriles (trece de quince) redujeron su personal, mientras que las restantes aumentaron su plantilla para atender la franca expansión de sus actividades (Schvarzer, 1996). En este contexto, la industria dejó de ser una fuente clave de generación de empleo masivo, aunque siguió siendo un motor importante de empleo calificado y concentrado en grandes plantas, proporcionando espacio para una acción sindical con intensidades variables pero que mantendría centralidad durante el periodo (Peralta Ramos, 1978; Portantiero, 1973).

---

<sup>91</sup> Por otro lado, la Confederación General Económica (CGE), disuelta en 1955, fue reconstituida en 1958. Su influencia en los ámbitos de decisión económica fue limitada y, en general, se opusieron a las políticas económicas del Estado. En cambio, se enfocaron en la actividad gremial, la organización de sus afiliados y el crecimiento institucional que será clave hacia comienzos de la década de 1970, cuando vuelva a ocupar lugares relevantes en la estructura de poder (Romero, 2002).

La convocatoria y el ingreso masivo del capital extranjero (Schvarzer, 1996) generó transformaciones en la estructura de poder y provocó ciertos cambios en el perfil productivo industrial, por un lado, contribuyó a la complejización del sector manufacturero mediante un mayor nivel de integración vertical, mientras que, por el otro lado, promovió una creciente extranjerización de la actividad manufacturera del país (Lauxmann & Fernández, 2023). Incluso, esta nueva etapa de industrialización fue definida por Notcheff (1995) como “Industrialización Sustitutiva de Importaciones liderada por Empresas Transnacionales”, lo que lleva a poner en conflicto ciertas interpretaciones en torno a la persistencia de una industrialización “dirigida” por el Estado. Sin embargo, lo que se observa definitivamente fue un cambio en la orientación del proceso de industrialización. Mientras que en el período anterior se basaba en bienes manufacturados para el consumo interno, con el salario como fuente de demanda y operando una redistribución del ingreso, en esta nueva etapa el eje estuvo en la recuperación de la rentabilidad del capital, particularmente extranjero.

Así, en esta etapa se observa lo que O'Donnell (1975, 2009) denomina una “mutua indispensabilidad” entre el Estados burocrático-autoritario y el capital internacional o, en tono menos asertivo, lo que Cardoso y Faletto (1977) denominan “afinidades electivas” entre ambos. Volveremos sobre este punto en el siguiente apartado, pero aquí basta señalar que la penetración del capital internacional fue intensa durante este período, en consonancia con el comienzo de la competencia internacional y la estrategia de transnacionalización del hegemon estadounidense.

De manera que el principal impulso de inversión durante este período provino de empresas transnacionales, especialmente las estadounidenses (Kerner, 2003). Sin embargo, estas inversiones no alteraron cualitativamente la dinámica del sector industrial, ya que las empresas extranjeras que se establecieron en el país no crecieron a partir de la generación o difusión de tecnología y conocimiento (Notcheff, 1995) contribuyendo poco al dinamismo del entramado productivo industrial o a la mejora de su competitividad (Lauxmann & Fernández, 2023). Esto dio lugar a una dinámica económica en la cual las filiales de multinacionales eran el núcleo y las empresas locales dependían de ellas para gran parte de sus ventas, capitalización y tecnología (Braun, 2009; O'Donnell, 1975; Romero & Rofman, 1974). El ejemplo más paradigmático fue el de la industria automotriz, que lideró la industrialización en esta etapa, siguiendo el impulso de la transnacionalización del capital estadounidense (Notcheff, 1995; Walter, 1994).

En este contexto, el resto de los actores sociales dentro de la estructura de poder también influyeron significativamente en el panorama económico e industrial. Por su parte, los sindicatos asumieron un alto grado de centralidad en la estructura de poder a partir de su capacidad de resistencia y huelga frente a los intentos de “domesticación” (O’Donnell, 2009). A pesar de las persecuciones, el movimiento obrero mantuvo una relevancia considerable, al mismo tiempo que atravesaba profundas transformaciones. Luego del golpe de 1955 comenzó una renovación de la rama sindical del peronismo, que mostró signos de autonomización a mediados de la década de 1960, bajo la conducción de Augusto Vandor (Sidicaro, 2011) y de capacidad de incidencia en las tácticas y estrategias de enfrentamiento a los gobiernos civiles y militares, como así también en la designación de autoridades partidarias en las localidades (Cavarozzi, 1984). Esta actividad se combinó con un sector popular altamente activado, dispuesto a formas de movilización callejera y disputa frente a gobiernos considerados débiles o con escasa legitimidad de origen (O’Donnell, 2009).

A su vez, la dirigencia de la UIA, dominada por los propietarios de las empresas más antiguas, usufructuaba su capacidad adaptativa frente a los cambios en las condiciones de inversión externa (Notcheff, 1995). Schvarzer (1996) señala que sus actitudes reflejaban una ausencia de espíritu emprendedor para fomentar un crecimiento virtuoso, como consecuencia de la convergencia de sus diversos intereses económicos, entrelazando lazos familiares y grupos de pertenencia con actividades comerciales y financieras.<sup>92 93</sup>

Al mismo tiempo, muchas de las empresas que habían iniciado el proceso de industrialización en la década de 1930, o incluso antes, se encontraban en condiciones técnicas lamentables, sin reequipamiento durante décadas de crisis, guerra y posguerra. Algunas de estas empresas cerraron sus puertas, mientras que otras buscaron apoyo estatal para sobrevivir (Belini & Rougier, 2008). Sus propietarios habían pasado años disfrutando de altas tasas de beneficios, en buena medida surgidos de transferencias estatales, sin reinvertir en sus plantas ni incorporar conocimientos técnicos, lo que perjudicó el proceso de acumulación de capital (Schvarzer, 1966). Más aún, durante este período se acentuó el proceso de explotación de las instalaciones industriales por

---

<sup>92</sup> La actitud extractiva de la élite fabril tuvo consecuencias evidentes. Los dos presidentes de la UIA durante el período 1961-1974 perdieron sus empresas mientras estaban en el cargo. El primero vendió la mayoría de las acciones de su empresa de cigarrillos a una transnacional, y el segundo dejó que su empresa quebrara. En ambos casos, la UIA ignoró o disimuló estas situaciones para mantenerlos en la conducción, a pesar de que ya no eran patrones industriales (Schvarzer, 1996).

<sup>93</sup> Particularmente el sector financiero y de construcciones obtuvieron extraordinarios aumentos de su tasa de ganancias entre 1968 y 1969 (O’Donnell, 2009, p. 182).



parte de sus gerentes y empresarios hasta el agotamiento de equipos en lugar de renovarlos, fenómeno conceptualizado como “vaciamiento” (Schvarzer, 1966).

Entre los casos más emblemáticos se encuentran los frigoríficos, donde algunos cerraron definitivamente, mientras que otros pasaron a la administración estatal para proteger los empleos, aunque esto fue a expensas de la eficiencia del sector.<sup>94</sup> Otras empresas antiguas de diversas ramas comenzaron a seguir un camino similar, donde sus propietarios optaban por extraer el máximo posible de beneficios líquidos antes de dejar la planta hipotecada a los acreedores o en manos del Estado, que asumía el control para resolver los problemas de empleo (Belini & Rougier, 2008). Los quiebres de empresas tradicionales se combinaron con la venta de otras al capital extranjero. Para otros propietarios, la asociación subordinada a las transnacionales se presentó como una alternativa ventajosa frente al cierre de la planta (Schvarzer, 1996).

A su vez, la CGE y el Consejo Federal de Inversiones (CFI) abordaron estos problemas publicando en 1963 el informe “Programa Conjunto para el Desarrollo Industrial”. Este resaltaba problemas como la baja productividad, la alta capacidad ociosa, la falta de desarrollo en ciertas ramas industriales y las actitudes empresariales adversas al cambio y la innovación (Schvarzer, 1996). Durante este período surgieron también nuevas instituciones destinadas a formar y modernizar la dirigencia empresarial (Plotkin & Neiburg, 2003). Entre ellas, destacaron las escuelas de gerentes y, especialmente, la creación del Instituto para el Desarrollo de Ejecutivos en la Argentina (IDEA) en 1960. Apoyado por la embajada de Estados Unidos, varias filiales de transnacionales de ese país y algunas grandes empresas locales, IDEA promovió la figura del “ejecutivo” como el emblema de la empresa moderna (Schvarzer, 1996) y también apuntalando la formación de un “establishment”, un nuevo actor de la estructura de poder, de la cual tanto Portantiero (1973) como O’Donnell (2009) dan cuenta. Este grupo estaba integrado por tecnócratas y representantes directos del capital monopolista que asumían roles de élite política al margen de los partidos.

La crisis económica de 1962-1963, a pesar de su corta duración, fue intensa para la industria, afectando las cuentas de un conjunto de empresas durante varios años. Entre 1959 y 1963, se observó un estancamiento del producto y de las importaciones; el consumo disminuyó, la inversión creció solo un 1,5% anual y las exportaciones aumentaron más del 6%; el mercado interno sufrió considerablemente y, por primera vez desde 1946, el PIB per cápita se redujo a una tasa cercana al 1% anual (Belini &

---

<sup>94</sup> Un fenómeno similar ocurrió con ciertos ingenios azucareros que operaban con equipos obsoletos; entre los más deteriorados se encontraban los seis que pertenecieron al grupo Tornquist, cuyo control había cambiado de dueño varias veces (Schvarzer, 1996).

Rougier, 2008). Al mismo tiempo, las protestas sociales agravaron el clima represivo, llevando a la puesta en ejecución del Plan de Conmoción Interna del Estado (CONINTES) (Pontoriero, 2015).

Así, en un contexto de alto condicionamiento y frente a movimientos como el intento de flexibilización sobre la CGT, la apertura hacia la participación del peronismo en elecciones provinciales, acercamientos a figuras como la del Che Guevara y la crisis económica otra vez originada en la balanza de pagos, las Fuerzas Armadas y el “establishment” retiraron su apoyo al gobierno de Frondizi (Rapoport & Laufer, 2000). El saldo de esta experiencia fue una tendencia al fortalecimiento del capital monopolista, principalmente de origen externo, en la estructura de poder (Portantiero, 1973). Así, según datos de Basualdo (2010), la participación de las empresas extranjeras entre las 100 empresas industriales con mayor facturación del país aumentó del 51,5% al 62,8% entre 1958 y 1966. En contraste, las empresas de origen local redujeron su participación relativa, pasando del 46,5% al 30,8% de las ventas de la cúpula en el mismo periodo.<sup>95</sup>

Luego de la caída de Frondizi surgió una suerte de "preludio" para la alianza que efectivamente alcanzaría el poder en 1966. De suerte que durante el breve gobierno de José María Guido, entre 1962 y 1963 se constituyó una élite político-militar, que promovió el ascenso de una burocracia formada por tecnócratas y asesores del capital monopolista, es decir, la coalición entre el “establishment” y las Fuerzas Armadas, a modo de anticipo de lo que sería el gobierno de Onganía (Portantiero, 1973). No obstante, esta élite no estaba lo suficientemente fortalecida entonces para otorgar una salida estable, ya que en este contexto se produce el enfrentamiento entre dos facciones de las Fuerzas Armadas, los “azules” y “colorados”.

Luego de cierto relegamiento durante el período anterior, desde 1955 las Fuerzas Armadas habían recobrado un alto grado de centralidad en la estructura de poder, asumiendo un rol tutelar y de condicionamiento sobre el sistema democrático. Sin embargo, los diagnósticos y las impresiones sobre el accionar coyuntural en la escena política y la estrategia para lidiar con el peronismo llevó a su fraccionamiento entre los

---

<sup>95</sup> Entre 1958 y 1962, durante la primera etapa de auge del capital extranjero, se produjo un rápido crecimiento en las ramas industriales promovidas, con un incremento del 36,4% en maquinaria y equipos y del 17,8% en la industria química. Este crecimiento se dio en un contexto donde el gobierno mostraba una actitud reacia a fomentar el capital local. De hecho, no fue sino hasta mediados de 1961, tres años después de aprobar la ley de promoción fabril, que el gobierno comenzó a firmar los decretos necesarios para su reglamentación. A su vez, el número de establecimientos con más de cien obreros aumentó de 1431 en 1954 a 1645 en 1964, alcanzando los 2313 en 1974. Aproximadamente el 40% de estos nuevos establecimientos eran filiales de empresas transnacionales que se posicionaron en el sector fabril. El resto pertenecía a empresas de capital nacional, concentradas en las ramas más modernas y formando una clase media fabril (Schvarzer, 1996).

"azules", o también llamados "legalistas" a causa de su mayor inclinación hacia la defensa del orden constitucional, y los "colorados", con una postura autoritaria y de intervención directa en el gobierno (Mazzei, 2016)<sup>96</sup>. Esta división culminó en los enfrentamientos de 1962 y 1963, de los cuales saldría vencedora la facción "azul", dando comienzo a una década de estabilidad en las Fuerzas Armadas (Mazzei, 2013).

En este contexto, la presión por legitimar el proceso llevó a que los partidos políticos no proscriptos resurjan y formen el gobierno de Arturo Illia. Entre 1963 y 1966 el capital nacional y la burguesía agraria recuperaron posiciones y desafiaron el predominio del capital monopolista, que carecía de expresión política estable. De manera que el interregno de Arturo Illia permitió una cierta reconstitución de los actores dominantes locales y agrarios, pero nuevamente se enfrentaron entre ellas sobre el camino a seguir. Buena parte de estos actores dominantes se negaba a aceptar el fin del período dorado de explotación de las ventajas comparativas de la pampa húmeda, sin reconocer que ya no existía una diferencia significativa de productividad con el resto del mundo y que el mercado externo había cambiado (O'Donnell, 1977).

Por lo tanto, este triunfo fue efímero. Los partidos políticos "giraban en el vacío" (Portantiero, 1973) a causa de la debilidad de los sectores dominantes que representaban, en un contexto donde la proscripción política de las grandes masas populares ponía en crisis la representación política y empoderaba a los sindicatos<sup>97</sup> (O'Donnell, 2009; Smulovitz, 1991). Estos últimos agudizaron su plan de lucha a partir de 1964, con la ocupación de numerosas fábricas (O'Donnell, 2009). Esta situación pretendió ser resuelta mediante la "Revolución Argentina" de 1966, en un intento por quebrar la situación de empate hegemónico y reorganizar la estrategia de acumulación de manera estable, con el Estado asumiendo altos grados de centralidad en la estructura de poder como dinamizador de la economía (Portantiero, 1973).

O'Donnell (2009) sintetiza como "Estado Burocrático Autoritario" al emergente de este golpe, una experiencia cualitativamente diferente de las anteriores interrupciones del

---

<sup>96</sup> El poder de los "colorados" se concentraba en la Armada, que se sublevó casi en su totalidad en abril de 1963. Entre sus líderes estaban Isaac Rojas, responsable del bombardeo y la masacre en Plaza de Mayo en junio de 1955, el general Federico Toranzo Montero, el primer "colorado" en sublevarse en Jujuy en agosto de 1962, y Jorge Carcagno, quien paradójicamente sería nombrado Comandante en Jefe de las Fuerzas Armadas en 1973 por el tercer gobierno peronista. Por su parte, los "azules" concentraron su poder en el Ejército, particularmente en la Caballería y Artillería, con su bastión en Campo de Mayo. A los dirigentes López Aufranc y Villegas se unieron dos militares conocidos por su marcada oposición al peronismo: Agustín Lanusse y Juan Carlos Onganía (Mazzei, 2016).

<sup>97</sup> Llegando a conformarse incluso una "burocracia sindical" a partir del empoderamiento de los sindicatos como representación gremial y política del peronismo, sus dirigentes buscaron incursionar en la política electoral a partir de 1960 a cambio de cierta desmovilización de las bases obreras (Romero, 2002).

orden jurídico democrático, en tanto representó una búsqueda de centralización del poder que disolvió la estructura federal del Estado, con los poderes políticos provinciales pasando a ser una extensión del Ejecutivo Nacional, el Congreso perdió relevancia, emergiendo tecnócratas y gerentes de capital en la cúspide de la burocracia. Las Fuerzas Armadas completaron este círculo, formando la base de la alianza gobernante (Gordillo, 2003; Portantiero, 1973).

El ascenso del general Juan Carlos Onganía al poder representó, en términos de Portantiero (1973), una avanzada de los actores industriales monopolistas, con el fin de superar una situación de crisis orgánica y transformar su predominio en hegemonía. Este cambio de un régimen "democrático-representativo" altamente condicionado, que además convivía con la proscripción peronista, a uno "autoritario-corporativo" también implicó la reorganización de los actores sociales (Cardoso & Faletto, 1977). El ejército y la burocracia pública adquirieron mayor relevancia, mientras que los sectores obreros, las clases medias y las capas marginales fueron en gran medida excluidos. Este proceso se basó en un autoritarismo creciente, que buscó mantener el orden a través de represión y violencia (Cardoso & Faletto, 1977), frente al inicio de una agudización de la lucha armada como alternativa política para un conjunto de organizaciones de base popular (Pozzi, 2015).

Este golpe también se distinguió por la planificación de sus objetivos. La Revolución Argentina se organizó como una carrera, estructurada en una serie de "tiempos": económico, social y político. El avance entre estos "tiempos" dependía de dos factores: el nivel de rechazo de los actores perjudicados y la recolección de los frutos del plan para avanzar hacia las siguientes etapas. La estrategia era estabilizar una estrategia de acumulación favorable al capital monopólico, que permitiera una rápida recuperación económica. Sólo después de esta sería posible avanzar hacia una redistribución de esos frutos entre el resto de los actores sociales. Finalmente, cuando el panorama social se encontrara también estabilizado, llegaría el "tiempo político" de la apertura democrática.

Hacia mediados de la década de 1960, la Doctrina de la Seguridad Nacional (DSN) ya se había convertido en una de las guías principales para los militares argentinos. Basándose en las ideas desarrolladas por los militares franceses, esta identificaba la existencia de una amenaza global, fundamentada en una estrategia unificada promovida por el comunismo (Pontoriero et al., 2016). Estos cambios en la orientación de las Fuerzas Armadas, junto con el poderío de Estados Unidos en el contexto mundial bipolar, coincidieron con la crisis del modelo de industrialización sustitutiva y la consolidación de poderosos sectores oligopólicos en las ramas más dinámicas de la

industria (Lauxmann & Fernández, 2023; Peralta Ramos, 1978). La ofensiva del capital monopolista se consolidó durante el primer periodo de la Revolución Argentina, representada por el eje Onganía-Krieger Vasena (O'Donnell, 1975). En esa etapa, el predominio del capital monopolista se transformó en hegemonía dentro los sectores dominantes, subyugando políticamente al capital nacional y a la oligarquía agraria mediante prácticas estatales concretas. Esto se logró a partir de una nueva fórmula de poder que eliminó el régimen de partidos y lo reemplazó con una coalición entre las Fuerzas Armadas y el “establishment”, intentando cooptar a la burocracia sindical (Portantiero, 1973; Romero, 2002).

De todas formas, la tasa bruta de ganancias de la industria en su conjunto no se situó entre los beneficiarios netos del período (O'Donnell 2009). Como se observa en la Tabla 2, la trayectoria de las ganancias industriales fue inestable y relativamente mediocre. El superávit bruto de explotación<sup>98</sup> disminuyó durante los primeros años de la Revolución Argentina, para mejorar hacia fines de la década de 1960. Los principales beneficiarios del período se observan en la construcción, a causa del aumento de las obras de infraestructura, y el veloz crecimiento del capital financiero, contrastado con la depresión del sector agropecuario-pampeano (O'Donnell, 2009).<sup>99</sup> Sin embargo, según O'Donnell (2009), los datos agrupados disimulan en realidad un movimiento simultáneo de altas ganancias de los sectores dominantes, con un desempeño comparativamente peor en los sectores de la burguesía local media y pequeña.

**Tabla 2: Superávit bruto de explotación de grandes ramas de la economía, índice 1966=100,0, a valores constantes**

Año	Industria	Establecimientos financieros, seguros e inmuebles	Construcción	Comercio	Agricultura, caza y pesca
1964	93.3	108.2	82.2	93.2	125.3
1965	105.9	108.5	80.9	100.6	124.3
1966	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
1967	91.7	110	103.5	101.4	99.1
1968	96.3	144.2	124.5	107.0	94.0
1969	109.3	159.9	156.7	113.5	98.0

Fuente: elaboración propia a partir de O'Donnell (2009, p. 182).

Aunque durante los primeros años de la Revolución Argentina este proceso parecía inclinarse hacia una estabilización, resistencias políticas y sociales lo hicieron vulnerable (Portantiero, 1973). Las consecuencias sociales del plan del capital monopolista

<sup>98</sup> Resulta de deducir, del valor bruto de producción, el consumo intermedio, impuestos indirectos (menos subsidios) y pagos por jornales y sueldos

<sup>99</sup> Aunque buena parte de los directivos y socios de la SRA formaban parte de la burguesía industrial, comercial y financiera, por lo que podían compensar las pérdidas de la actividad agropecuaria a partir de las medidas favorables hacia otros sectores (de Nadal, 2007).

incluyeron una disminución de los ingresos reales de los sectores trabajadores y una transferencia de ganancias que perjudicó a la pequeña y mediana burguesía, así como a los sectores de la oligarquía agropecuaria. Así, el rechazo superó rápidamente los beneficios percibidos por los actores dominantes de la estructura de poder, obligando a un repliegue del proyecto monopolista desde 1969 (Portantiero, 1973, 1977). El Cordobazo reveló la fragilidad del nuevo proyecto hegemónico e inauguró una nueva etapa de crisis política, marcada por la movilización de las clases populares (Cardoso & Faletto, 1977). Frente a la inestabilidad de comienzos de 1970, las Fuerzas Armadas convocaron a la burocracia sindical y a las fracciones dominantes subordinadas para intentar conducir la crisis social. Desde entonces, la influencia política de la burocracia sindical volvió a crecer, convirtiéndose en el eje de coincidencias económico-sociales entre los representantes del capital nacional y los partidos políticos, lo cual se expresó en sucesivos pactos programáticos entre la CGE y la CGT (Portantiero, 1973).

Entre 1970 y 1972, el panorama económico se deterioró año tras año, con el desdibujamiento de las cifras de crecimiento, del superávit comercial logrado en los años previos y el aumento de la inflación (Gerchunoff & Llach, 2010). En este contexto, si bien el proyecto de industrialización mostraba limitaciones recurrentes, las exportaciones de manufacturas de origen industrial pasaron de ser insignificantes a principios de la década de 1960 a alcanzar los 170 millones de dólares en 1969 (Schvarzer, 1996).<sup>100</sup> Sin embargo la industria mostraba dificultades para absorber progresivamente a la población subempleada o desplazada del sector primario, también para proveer los bienes de capital necesarios y mantenía una dinámica importadora que generaba crisis de balanza de pagos (Gerchunoff & Llach, 2010).

Entre junio de 1970, cuando Onganía fue derrocado, y marzo de 1971, cuando Lanusse asumió el poder, hubo un paréntesis significativo bajo la presidencia de facto del general Levingston. Durante este período, con Aldo Ferrer como ministro de economía, el capital nacional alcanzó su mayor influencia desde la caída de Perón en 1955, intentando influir en las decisiones del Estado (O'Donnell, 2009). Levingston y Ferrer buscaron implementar un proyecto reformista que aspiraba a fortalecer el rol del Estado y promover una "argentinización" de la economía mediante el poder de compra del Estado y la redistribución del crédito bancario en favor de los empresarios nacionales

---

<sup>100</sup> Para 1974, estas exportaciones ya habían aumentado a 840 millones, representando casi un 25% del total de ventas al exterior (Belini, 2017). Entre los productos exportados se encontraban tractores y cosechadoras, tubos para petróleo, tornos automáticos y lavadoras de botellas (Schvarzer, 1996). Alrededor de 20 empresas, tanto transnacionales como algunas de capital local, explicaban aproximadamente un tercio de esas ventas (Schvarzer, 1996).

(Portantiero, 1973).<sup>101</sup> Estas medidas generaron la crítica de la UIA frente al avance del “estatismo” (O'Donnell, 2009, p. 299).

Sin embargo, el interregno de Levingston fue breve y con la asunción de Lanusse se invirtió la carrera iniciada en 1966. El tiempo político ya no dependía de la estabilidad económica, sino que se buscaba obtener un mínimo de legitimidad para garantizarla. Para ello se habilitó la actividad partidaria, en búsqueda de una salida democrática. El objetivo era reconstruir el poder del Estado para todas las fracciones de las clases dominantes, otorgando al sistema político el máximo posible de consenso (Portantiero, 1973). Este fue el sentido del “Gran Acuerdo Nacional”, que intentaba impedir una “relación peligrosa” para el orden capitalista entre los movimientos revolucionarios y la masa peronista (Cardoso & Faletto, 1977).

La reacción de los partidos políticos fue la creación de “La Hora del Pueblo”, una declaración en la que radicales, peronistas y algunos partidos menores exigían una pronta restauración de la democracia (O'Donnell, 2009). Se pronunciaban a favor de un futuro que asegurara estabilidad política, una mejor distribución del ingreso y la protección de los componentes nacionales de la economía. Además, reclamaban un proceso electoral “sin vetos ni proscripciones”, dejando claro su compromiso de apoyar la participación del peronismo en las elecciones (O'Donnell, 2009). Esto significó el retorno de los partidos políticos a espacios centrales de la estructura del poder. En cuanto al resto de los actores, la CGE se transformó en el núcleo de las políticas económicas del futuro gobierno peronista, siendo corresponsable junto con la CGT del llamado “Pacto Social”. Durante ese período, la mayoría de las organizaciones empresariales, incluida la SRA y la UIA, solicitaron unirse a la CGE (Romero, 2002).

En este contexto se llegó a las elecciones de marzo de 1973. El resultado fue una derrota significativa para el proyecto hegemónico del capital monopolista, a manos del retorno del peronismo. La esperanza de armonizar lo “popular y nacional” en oposición a la “oligarquía terrateniente” y los “monopolios internacionales” se reflejó en la construcción de alianzas del peronismo, culminando en su retorno al poder en 1973 (O'Donnell, 1977). El bloque triunfante pasó a ser liderado por las burocracias políticas, la burocracia sindical y las organizaciones representativas directas de los intereses de la burguesía local, agrupados en la CGE (Portantiero, 1973).

De esta manera, la política económica implementada por Gelbard a partir del 25 de mayo de 1973 recibió, en sus primeros meses, el respaldo de casi todas las

---

<sup>101</sup> Los principales objetivos de este intento estarían contenidos en el “Plan Nacional de Desarrollo y Seguridad 1971-1975” (O'Donnell, 2009).

organizaciones empresariales, incluidas la UIA, la SRA, y la Unión Comercial Argentina (Rougier & Fiszbein, 2006; Vitto, 2020).<sup>102</sup> Al principio, estas corporaciones adoptaron de manera pasiva las directrices de la CGE, pero gradualmente, a medida que la crisis gubernamental se agudizó, se alinearon con el ala "intransigente" y empezaron a oponerse abiertamente tanto a la dirección de la entidad empresarial nacional como al gobierno peronista (Schvarzer, 1991; Vitto, 2020).

A pesar de las limitaciones presentadas en la estrategia de acumulación basada en la industrialización, hacia 1973 la Argentina estaba consolidada como espacio semi-periférico a nivel global (G. E. Merino & Sly, 2023), con un ingreso per cápita medio, uno de los coeficientes de Gini más bajos de la región, 0,34 (Cruces & Gasparini, 2009), y una pobreza que oscilaba entre el 5 y 10% e indicadores de salud y educación comparables con los países centrales (G. E. Merino & Sly, 2023). En este contexto la industria se mantenía como el sector dinámico para movilizar una estrategia de acumulación.

En síntesis, la estructura de poder atravesó diversos cambios y transformaciones durante este período turbulento. Luego del derrocamiento del peronismo se fortalecieron los actores de la burguesía con posiciones monopólicas y oligopólicas, de carácter local y –principalmente- extranjero, auspiciadas por un proceso de expansión hegemónica del capital estadounidense. Estos pasaron a ocupar lugares centrales en la estructura de poder, modificando la estrategia de acumulación a su favor y usufructuando rentas de privilegio. Sin embargo, los actores del movimiento obrero, impulsados por las demandas económicas y en un contexto de fuerte represión, lograron mantener su centralidad en la estructura de poder, incluso pugnando por cierta autonomización hacia la década de 1960. A su vez, esta dinámica de fortalecimiento del movimiento obrero permitió la formación una alianza defensiva con los actores pequeños y medianos de la burguesía industrial local, logrando quebrar las alianzas entre las fracciones oligopólicas del capital industrial y la oligarquía agropecuaria (O'Donnell, 1977). Los partidos políticos recuperaron también centralidad luego del vertiginoso fracaso de las Fuerzas Armadas. En otras palabras, la estructura de poder hizo posible la caída del Estado Burocrático Autoritario de manera temprana (O'Donnell, 2009), pero sin que fuera impugnado el grado de centralidad del Estado en tanto orientador de la estrategia de

---

<sup>102</sup> Como consecuencia de este respaldo, la UIA se acercó a la Confederación General de la Industria, la rama fabril de la CGE. En agosto de 1974, la UIA se fusionó con la CGI, lo que resultó en su disolución como entidad independiente y la creación de la Confederación Industrial Argentina (CINA). Dentro de la CINA, los dirigentes tradicionales de la UIA ingresaron como un bloque cohesionado, aunque con algunas diferencias internas (Vitto, 2020).



acumulación. Ese punto de bifurcación llegaría de manera más determinante a partir de 1976.

### **5.3 Prácticas estatales**

Como vimos, la crisis de la hegemonía británica y el ascenso de Estados Unidos significaron el fin de estrategias de acumulación viabilizadas a partir de la demanda externa, colocando en el mercado interno el espacio de realización del capital. Así, durante este período, la industrialización siguió ocupando el lugar central de la estrategia de acumulación, a pesar de las recurrentes crisis y limitaciones. Sin embargo, el despliegue de una nueva etapa en ese proyecto industrializador se da en el contexto de una tendencia hegemónica impulsada por la competencia internacional y la disputa geopolítica con la URSS, principalmente después de la Revolución Cubana. Este nuevo tipo de tendencia penetró en la estructura de poder mediante rápidos e intensos procesos de inversión y remisión de capital, el fortalecimiento de las filiales extranjeras o de sus asociados locales. Es al interior de esa estructura de poder, dominada por el avance de los sectores de la burguesía local y extranjera ligados a posiciones monopólicas y oligopólicas, que el Estado llevó adelante nuevas prácticas.

La administración de ese Estado estuvo atravesada por una fuerte inestabilidad, marcada por la transición entre gobiernos civiles y militares que, con diferentes orientaciones, mantuvieron su centralidad en la estructura de poder y en la estrategia de acumulación. De manera que se observan ciertos cambios, pero también algunas continuidades, respecto de la trayectoria de construcción estatal que observamos en los capítulos anteriores. En términos generales, el Estado se expandió y fortaleció como resultado de la alta conflictividad social e inestabilidad que caracterizó estas décadas. Ello implicó la permanencia de la relevancia estatal en la estructura de poder, a partir de proyectar una "imagen" de auto-fortalecimiento que convivía con prácticas de fortalecimiento institucional de una manera caótica o ausente de planificación, pero fuertemente contradicha por el auto-debilitamiento del Estado en su dimensión extrínseca, particularmente frente al avance de los actores del capital monopolista local y externo, e -incluso- frente a las resistencias de los sectores obreros.

De manera que, en términos de la dimensión intrínseca de la construcción estatal, los movimientos fueron contradictorias durante el período. En términos generales sostenemos que se mantiene un conjunto de prácticas de auto-fortalecimiento guiadas por el reconocimiento del rol central del Estado y la presencia de instancias de planificación e iniciativas para establecer planteles burocráticos profesionales. Sin embargo, este movimiento convive con la eliminación de instituciones, la superposición

o contradicción de iniciativas y también con expresas prácticas de auto-debilitamiento, como las privatizaciones.

En los años de la Libertadora –particularmente durante el gobierno de facto encabezado por Aramburu- se llevó adelante un intento de auto-debilitamiento estatal en lo referido a las principales instituciones identificadas con el peronismo. En 1955 se desmantelaron la mayoría de las innovaciones introducidas por el gobierno peronista en relación con la intervención en el proceso productivo (Sikkink, 1993). Ejemplos paradigmáticos de este movimiento son la eliminación del IAPI, poniendo fin del monopolio estatal sobre el comercio exterior y la desnacionalización de los depósitos bancarios (Mallon & Sourrouille, 1973).

Al mismo tiempo, bajo las recomendaciones del llamado “Informe Prebisch”, se crearon el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA) y el Instituto Nacional de Tecnología Industrial (INTI), que buscaron suplir la ausencia de instituciones dedicadas a la promoción tecnológica durante el período anterior (Rubinzal, 2018b; Schvarzer, 1996). Particularmente el sector agropecuario había sido identificado como problemático por su caída en la productividad, baja en las inversiones y estancamiento en los volúmenes exportables. Se esperaba que mediante la introducción de tecnología el aporte de divisas fuera mayor, evitando las crisis de la balanza de pagos (Schvarzer, 1996). A su vez, el INTI se convirtió en el primer componente de una red de apoyo técnico al sector industrial, buscando desempeñar este rol en los años siguientes (Schvarzer, 1996).

Ya durante la presidencia de Frondizi se produjo la primera gran reestructuración de las empresas públicas. Aunque mantuvo su programa orientado a la integración del sector industrial, Frondizi lo combinó con un “Plan de racionalización”, cuyos objetivos eran volver más eficiente la intervención estatal (Belini & Rougier, 2008). Entre 1959 y 1962, se privatizaron varias empresas pequeñas, mientras que en las grandes se implementó un plan de reducción del gasto, dando como resultado una disminución del 12% del total de los empleos públicos (Sikkink, 1993). El caso más relevante fue el de los ferrocarriles, se creó una nueva entidad llamada Empresa Ferrocarriles del Estado Argentino (EFEA), que se sometió a la reducción de personal y eliminación de ramales y servicios (Belini, 2017; Belini & Rougier, 2008). Sin embargo, esta tarea resultó demasiado ambiciosa para un gobierno relativamente débil y fracasó frente a la oposición gremial y política (Belini & Korol, 2012; Gerchunoff & Llach, 2010).

Este plan de racionalización y privatización no implicó un retiro total del Estado en todas las áreas. La política económica de Frondizi se centró en el desarrollo de sectores clave

como las industrias básicas, la explotación petrolífera y la promoción del complejo automotor (Gerchunoff & Llach, 2010). Para ello, recurrió a la creación de nuevas empresas públicas, al capital extranjero y a formas de asociación entre el Estado y el sector privado (Belini & Rougier, 2008). Como se observa en la Tabla 3, la creación de empresas públicas o mixtas fue una práctica que se extendió durante todo el período, con casos destacados como el de Yacimientos Carboníferos Fiscales, Industrias Mecánicas del Estado y Petroquímica General Mosconi.

**Tabla 3: Empresas públicas o mixtas creadas entre 1958 y 1974**

Año	Nombre
1958	Yacimientos Carboníferos Fiscales (YCF)
1958	Editorial Universitaria de Buenos Aires (EUDEBA)
1959	Servicios Eléctricos del Gran Buenos Aires S.A. (SEGBA)
1960	Industrias Argentinas M.A.N.
1963	Subterráneos de Buenos Aires
1966	Carbochlor
1967	Hidroeléctrica Norpatagónica S.A. (HIDRONOR)
1967	Empresa Líneas Marítimas Argentinas (ELMA)
1968	Industrias Mecánicas del Estado (IME)
1969	Aceros Ohler S.A.
1970	Compañía Nacional Azucarera
1970	Hierro Patagónico de Sierra Grande S.A. (HIPASAM)
1970	Astilleros y Fábricas Navales del Estado S.A. (AFNE)
1970	Petroquímica General Mosconi S.A.I.C.
1972	Petroquímica Bahía Blanca S.A.
1972	Carboquímica Argentina S.M.
1973	Petroquímica Río Tercero S.A.
1974	Salta Forestal (SAFSA)

Fuente: Belini y Rougier (2008, p. 34).

La Tabla 3 también expone que las empresas estatales, o con participación estatal, estaban presentes en los más diversos sectores de actividad. En algunos casos, las actividades estatales eran el resultado de iniciativas tomadas para asegurar la provisión de bienes y servicios considerados estratégicos, mientras que en otros se trató del traspaso al sector público de empresas deudoras o en dificultades económicas, que pasaban a cargo del Estado para evitar el despido de los trabajadores (Belini & Rougier, 2008). Siguiendo esta tendencia durante todo el período, hacia principios de la década de 1970 el Estado controlaba aproximadamente el 50% del valor agregado en el sector de servicios de provisión de electricidad, gas y agua; alrededor de la mitad de la

actividad minera, el 40% en el transporte y almacenaje, un tercio en finanzas y seguros, y el 4% de la industria (Sidicaro, 2011).

Otra práctica clave de este período estaba atravesada por la facilitación de las inversiones extranjeras. Luego de un período de bajo ingreso de capital a la Argentina, tanto actores internos como externos comenzaron a presionar por mayor libertad para la movilidad del capital (Rapoport, 2000), en el contexto de una creciente competencia internacional, saturación de los mercados (Harvey, 1998) y expansión material estadounidense (Arrighi, 1994). Así, en diciembre de 1958 Frondizi logró la aprobación de la Ley N° 14.780 de Inversiones Extranjeras, junto con la firma de un acuerdo con el FMI, que inició un programa de estabilización económica bajo la dirección de economistas ortodoxos como Álvaro Alzogaray y Roberto Alemann (Belini & Rougier, 2008). Esta ley permitía a las empresas extranjeras invertir libremente en el país con solo obtener una autorización gubernamental, repatriar utilidades al tipo de cambio libre sin restricciones y disfrutar de los mismos derechos y beneficios que las empresas locales, incluidas ventajas fiscales, aduaneras y crediticias (Belini & Korol, 2012).

La anterior Ley de Inversiones Extranjeras, la N° 14.222 de 1953, también había reflejado una actitud proactiva hacia el capital extranjero al establecer, por primera vez, un marco legal claro para las inversiones externas. Si bien esta legislación permitía la transferencia de utilidades netas de hasta un 8% anual sobre el capital registrado, persistían restricciones estatales en la selección de inversiones y otras limitaciones, que serían eliminadas en 1958 (Peralta Ramos, 1978). Bajo la nueva legislación, el gobierno aprobó 254 proyectos de empresas extranjeras que, aunque abarcaban una amplia gama de actividades industriales, se enfocaban principalmente en la producción química y petroquímica, así como en el sector automotriz (Lauxmann & Fernández, 2023). Por ejemplo, para lograr el autoabastecimiento petrolero, se firmaron contratos de explotación con grandes empresas internacionales que vendían su producción a YPF (Rubinzal, 2018b).<sup>103</sup>

En estrecha relación con la apertura al capital internacional, la planificación estatal se orientó hacia la canalización eficaz de la ayuda externa, proporcionada por Estados Unidos en el marco de la Alianza para el Progreso (Jáuregui, 2013). De esta manera, auspiciada por el contexto global y regional, en 1961 se creó el CONADE con la función de realizar estudios sectoriales y globales, preparar planes y controlar su ejecución (Jáuregui, 2013). Durante sus primeros años se firmaron convenios con la CEPAL y con

---

<sup>103</sup> Sin embargo, estos serían anulados durante el gobierno de Illia, lo que generaría un enfrentamiento con Estados Unidos (Morgenfeld & Miguez, 2012), superado con el derrocamiento por parte de Onganía y las Fuerzas Armadas (Miguez & Morgenfeld, 2016).

la Universidad de Harvard para recibir asesoramiento y recursos humanos capacitados (Jáuregui, 2013).

Ya durante la presidencia de Illia, el CONADE fue jerarquizado, incorporó cuadros técnicos a la burocracia estatal, implementó programas de investigación con el fin de analizar la realidad económica y social argentina, utilizando herramientas metodológicas que proporcionaron técnicas de estimación y el perfeccionamiento de la estadística para ofrecer diagnósticos más precisos y formular programas financieros bajo la supervisión del Banco Central (Mallon & Sourrouille, 1973). Uno de sus resultados más destacados fue el Plan Nacional de Desarrollo de 1965 (Mallon & Sourrouille, 1973). El objetivo principal del CONADE era convertirse en el epicentro de un complejo sistema de planificación, aunque estas expectativas no se concretaron, favoreció el ingreso de economistas y especialistas en diversas áreas de la administración pública que perdurarían a pesar del derrocamiento de Illia.<sup>104</sup>

Con el golpe de la Revolución Argentina y el ascenso de Onganía, el CONADE fue reestructurado y se creó el Consejo Nacional de Seguridad (CONASE), explicitando el giro hacia la Doctrina de Seguridad Nacional. Estas acciones formaron parte de la más amplia instauración del “Estado Burocrático Autoritario” (O’Donnell, 2009), que tenía el fin de estructurar la sociedad en base a un Estado organizado y jerárquico, intentando suprimir la participación popular y las estructuras partidarias como intermediarios entre la sociedad y el Estado (Gomes, 2011; O’Donnell, 2009). Durante este período, el aparato estatal se reestructuró a partir de tres sistemas institucionales que se interrelacionaban y complementaban para implementar las políticas públicas: el sistema de planeamiento, el sistema de consulta y el sistema de decisión, siendo el sistema de planeamiento el más importante (Gomes, 2011; Rouquié, 1981).

Así, mediante una fórmula “burocrático-autoritaria” (O’Donnell, 2009) el Estado se proyectó como un actor central de la estructura de poder, en un intento por traducir la coordinación burocrática en estabilidad social. Asimismo, las raíces autoritarias le otorgaban la fortaleza para garantizar los requerimientos de acumulación en una etapa de complejización del proyecto de industrialización (Portantiero, 1989). La designación de Krieger Vasena, reconocido gerente de monopolios, como arquitecto del plan económico confirmó que las Fuerzas Armadas habían decidido transformarse en el

---

<sup>104</sup> Muchos economistas argentinos integraron el Consejo en distintas funciones y jerarquías, incluyendo a Fracchia, Herschel, Carlos Dieulefait, Oscar Altimir, Juan Sourrouille, Héctor Valle y Enrique Folcini (Jáuregui, 2013). Esta generación de profesionales era producto de las nuevas carreras e instituciones que ampliaban el campo del conocimiento en la Universidad de Buenos Aires, específicamente de las Facultades de Ciencias Exactas y de Ciencias Económicas, además de profesionales de las ciencias sociales del Instituto de Sociología dirigido por Gino Germani.

sostén de una estrategia de acumulación en alianza con los actores de la gran burguesía local y extranjera (Portantiero, 1989).<sup>105</sup>

Sin embargo, como vimos, el intento transformador no logró apaciguar la activación social acrecentada durante estos años y finalizó dejando en meros aspectos formales sus aspiraciones. Con la caída de Onganía y el ascenso del general Marcelo Levingston llegó Aldo Ferrer al Ministerio de Economía, profundizando una "variante nacional desarrollista" (Belini & Rougier, 2008), que había estado presente en las discusiones sobre política industrial de las décadas anteriores (Schvarzer, 1996). En este contexto se buscó una "argentinización" del capital, privilegiando créditos al capital local o con medidas como la Ley de "compre nacional" (Ferrer, 1963; Rougier, 2021). El Banco de Crédito Industrial (que se había fundado en 1944) se transformó en el más ambicioso y flexible Banco Nacional de Desarrollo, que creó un Instituto de Promoción, Reversión y Rehabilitación Industrial y una Gerencia de Rehabilitación, encargados de la administración estatal en empresas industriales en crisis y de la transformación y fusión de empresas con dificultades económicas (Belini & Rougier, 2008).

No obstante, el interregno nacionalista fue breve y la llegada de Lanusse dejaría interrumpidos estos planes. Finalmente, el retorno de Perón al poder en 1973, luego del preludio de Cámpora, estuvo acompañado de intensas disputas internas. Las diferentes facciones dentro del peronismo lucharon entre sí para justificar sus aspiraciones a ocupar cargos y posiciones en organismos públicos (Sidicaro, 2011). De esta manera, el empresario José Ber Gelbard asumió el cargo de ministro de Economía en representación de la CGE, mientras que un alto dirigente de la CGT, Ricardo Otero, ocupó el ministerio de Trabajo. La corporativización de los aparatos estatales fue un factor que contribuyó al proceso general de crisis política vivida entre 1973 y 1976 (Sidicaro, 2011), que se combinó con una creciente inestabilidad económica (Braun, 2009).

Ya hacia 1975, bajo la presidencia de María Estela Martínez de Perón se observaron tendencias definidas de auto-debilitamiento del Estado, que continuarían con la dictadura militar. La gestión de Celestino Rodrigo al frente del Ministerio de Economía formuló un diagnóstico que destacaba la ineficiencia de las empresas públicas y el elevado déficit fiscal que provocaban (Rubinzal, 2018b; Sidicaro, 2011). Ya no se trataría de una evaluación de "errores" o "mala gestión" del Estado que podía ser corregida, sino

---

<sup>105</sup> Como ministro de economía, sentó las bases para una mayor intervención estatal a través de nuevos mecanismos legales, por ejemplo, en 1967 se promulgó la ley N° 17.318, que estableció un marco legal para las sociedades anónimas con mayoría de capital estatal (O'Donnell, 2009).

de que la intervención estatal en sí misma era considerada perjudicial e ineficiente desde una perspectiva empresarial, sofocando la iniciativa privada (Sidicaro, 2011). Esto significaba una ruptura crucial respecto del resto del período.

En síntesis, si bien la inestabilidad de los proyectos gubernamentales había afectado de manera directa las capacidades políticas, técnicas y burocráticas del Estado (Sidicaro, 2011) durante casi todo el período se lo consideró un actor cuya intervención podía ser beneficiosa. Hacia el final del tercer gobierno peronista el diagnóstico cambió y se sostuvo la necesidad de restablecer el libre funcionamiento del mercado y reducir drásticamente la participación del Estado en la economía, especialmente en la producción de bienes y servicios. Esta fue la base para las prácticas estatales llevadas adelante por Martínez de Hoz durante la última dictadura militar (Belini & Rougier, 2008; Schvarzer, 1987).

Ahora, por el lado de la dimensión extrínseca también se observaron tendencias cambiantes durante el período de análisis, orientadas sin embargo por un movimiento general de auto-debilitamiento del Estado respecto del resto de los actores sociales y, principalmente, en su poder para direccionar la estrategia de acumulación hacia lo que aquí conceptualizamos como un proceso de desarrollo. Este período comenzó con prácticas estatales en favor de los sectores agropecuarios, llevando adelante un último intento por recuperar centralidad en la estructura de poder que habían hegemonizado hasta la crisis de 1930 (Portantiero, 1973). Así, el gobierno de Aramburu eliminó los controles de precios internos y modificó los precios relativos mediante la devaluación, lo que aumentó la rentabilidad del sector agropecuario (Díaz Alejandro, 1975; Rubinzal, 2018b).

Sin embargo, el proyecto de la Libertadora fue rápidamente reemplazado por uno aliado con los actores de la burguesía industrial local y extranjera que poseía posiciones oligopólicas en la estructura productiva. La penetración del capital extranjero en la estructura de poder es un fenómeno presente en la larga trayectoria histórica argentina, que se había desacelerado durante el período anterior, pero que tomó un nuevo e intenso impulso con el crecimiento a nivel global de la movilidad del capital a mediados de la década de 1950 (Arrighi, 1994), protagonizado por las empresas estadounidenses y el crecimiento de la competencia internacional por la realización del capital (Arrighi, Hui, et al., 1999; Silver & Slater, 1999). En toda la región latinoamericana, y particularmente en Argentina, entre fines de la década de 1950 y comienzos de 1960 el Estado se convirtió en un elemento estratégico, cuyas prácticas estatales permitieron la apertura de las economías periféricas en proceso de industrialización y el ingreso del capital externo (Cardoso & Faletto, 1977).

Esta nueva etapa de construcción estatal, que alcanzó su expresión más distintiva durante los gobiernos de Frondizi (Braun, 2009) y Onganía (O'Donnell, 2009), se caracterizó por alianzas entre actores estatales, empresas multinacionales y la burguesía industrial local, buscando generar un dominio sobre el resto de los actores sociales, generalmente a partir de métodos autoritarios (Cardoso & Faletto, 1977; O'Donnell, 2009). Las expresiones institucionales de este proceso se observaron, por un lado, a partir de la predisposición hacia el ingreso al Club de París y al BM, como también mediante los acuerdos con el FMI bajo las presidencias de Aramburu y Frondizi (Mallon & Sourrouille, 1973). A nivel local, esta alianza también se expresó en el intento de gobernar la conflictividad y activación social heredada del peronismo (O'Donnell, 2009). Así, los actores dominantes en esa nueva estructura de poder, mediados por sus organizaciones, exigían que los gobiernos sometieran a los sindicatos, "despolitizándolos" (O'Donnell, 2009).

Pero estas demandas se presentaron a gobiernos extraordinariamente débiles (Portantiero, 1973) y subestimando la capacidad de resistencia de los sindicatos. De manera que las ofensivas estatales fueron respondidas con olas de huelgas y movilizaciones populares, convirtiendo al movimiento obrero en un obstáculo fundamental en el intento de establecer una dominación política por parte de los gobiernos de Frondizi, Guido e Illia (O'Donnell, 2009). Al mismo tiempo, estos reclamos no encontraron respuesta en las Fuerzas Armadas, que durante 1962 y 1963 se encontraban sumergidas en su propia inestabilidad y faccionalismo (O'Donnell, 2009).

Recién hacia 1966, y luego de una serie de enfrentamientos del gobierno de Illia con fracciones del capital internacional que, sin embargo, no lo hicieron retroceder en su presencia sobre la estructura de poder (Braun, 2009)<sup>106</sup>, las Fuerzas Armadas recogerían los reclamos de las fracciones dominantes de la burguesía local y extranjera de instalar un "gobierno fuerte" (O'Donnell, 2009). La fórmula "burocrático-autoritaria" fue la forma definitiva que adquirió la alianza entre los actores militares a cargo del Estado y los sectores de la gran burguesía industrial local y extranjera. Así, la Revolución Argentina buscó reestablecer el orden y la estabilidad para una estrategia de acumulación de capital que fuera compatible con las necesidades de sus aliados, al mismo tiempo que instaurar la dominación política que los gobiernos anteriores no habían conseguido.

---

<sup>106</sup> Los contratos petroleros con empresas extranjeras, nueve de ellas norteamericanas, fueron anulados por "vicios de forma" debido a la falta de debate en el Congreso y licitación. Aunque las empresas afectadas estaban descontentas, la diplomacia estadounidense adoptó una postura conciliadora, buscando negociaciones directas con el gobierno argentino para renegociar los acuerdos o asegurar una compensación justa (Rapoport & Laufer, 2000).



Para ello, el Estado desplegó un conjunto de prácticas orientadas a su auto-fortalecimiento frente a los sectores trabajadores y la burguesía agraria. Por un lado, se eliminaron las convenciones colectivas de trabajo por dos años, fijando los ingresos de los asalariados de manera unilateral, lo que debilitó la capacidad de negociación de la CGT. Esto se combinó con la intervención de las universidades, la represión de las disidencias, la censura de prensa y la virtual eliminación de la autonomía provincial.<sup>107</sup> Frente a las protestas en Córdoba, Rosario y otras ciudades, el gobierno buscó reprimirlas con la intervención de las Fuerzas Armadas y la declaración de la ley marcial (Mallon & Sourrouille, 1973).

Por otro lado, se llevó adelante una devaluación compensada: el tipo de cambio subió mientras se aumentaron las retenciones sobre las exportaciones de la zona pampeana y se redujeron los derechos de importación para mitigar el efecto de la devaluación sobre los precios internos y fomentar la expansión de las exportaciones no tradicionales (Mallon & Sourrouille, 1973). Las retenciones pasaron a representar un porcentaje relevante de los ingresos del gobierno nacional en 1967-1968 y fueron utilizados principalmente para aumentar la inversión pública en infraestructura (Braun, 2009), acompañados de un descenso en la inversión en las empresas estatales, que -como veremos- adoptarían un papel secundario durante este período (O'Donnell, 2009). También se buscó implementar un impuesto sobre la renta potencial de la tierra (Sánchez Román, 2014).

Mediante estas prácticas se buscaba "reestructurar" a la burguesía pampeana, subordinándola a una estrategia de acumulación orientada por los sectores industriales de la gran burguesía local y extranjera (O'Donnell, 1978). Sin embargo, este intento fracasaría por el poder de resistencia de los sectores agrarios, por ejemplo, la sanción de nuevos tipos de impuestos sobre la renta potencial de la tierra encontró un fuerte rechazo de la SRA y la FAA.<sup>108</sup> Este enfrentamiento llevó incluso a que las fracciones de la burguesía pampeana socavaran "desde adentro" la cohesión del Estado burocrático autoritario, contribuyendo a su colapso político y económico promovido también "desde afuera" por los sectores trabajadores (O'Donnell, 2009, p. 542). Así,

---

<sup>107</sup> Mallon y Sourrouille (1973) destacan que en un país donde se había luchado intensamente por instaurar un régimen federal de gobierno, la decisión unilateral de imponer un sistema unitario fue vista como una flagrante violación de las reglas políticas.

<sup>108</sup> Esto contrasta con otros países latinoamericanos, donde el Estado, en alianza con la gran burguesía, logró modernizar las regiones y las clases dominantes agrarias. Sin embargo, en esos países, estas clases dominantes eran principalmente regionales y ninguna tenía la enorme influencia sobre las exportaciones totales que tiene la burguesía pampeana. Por lo tanto, otros Estados latinoamericanos pudieron subordinar a estas clases y a los Estados regionales que controlaban sin bloquear los principales circuitos de acumulación económica ni afectar significativamente la balanza de pagos (O'Donnell, 2009).

mientras que un proyecto político autoritario de estas características sería relativamente exitoso en otros países de la región, esta situación fue muy limitada en el caso argentino, debido a las características de la burguesía pampeana como clase nacional con una conexión directa con el Estado (O'Donnell, 1977). Aunque ya no era el motor del capitalismo argentino, mantenía un alto grado de centralidad en la estructura de poder, en buena medida por la permanencia de la tenencia de tierra como una característica de los principales actores dominantes (Basualdo & Manzanelli, 2022). Esto le permitió bloquear intentos de reestructuración, aprovechar las recurrentes crisis de la balanza de pagos como instancias para obtener transferencias masivas de ingresos a su favor (O'Donnell, 2009) e incluso lograr triunfos significativos.<sup>109</sup>

Al mismo tiempo, se avanzó en habilitar un proceso de "desnacionalización" de la estructura productiva (O'Donnell, 2009). Las empresas extranjeras lideraron estructuralmente esta etapa de la estrategia de acumulación (Sourrouille, 1976), tanto por la magnitud de sus inversiones como por la propiedad de las firmas (Alende, 1971). Este fenómeno no se limitaba a la inversión de capital extranjero en la expansión de plantas o la inauguración de nuevas, sino que principalmente incluía la compra de activos físicos de empresas argentinas. Esto fue particularmente visible en la industria del tabaco (Basualdo & Manzanelli, 2022) y en el sector automotriz con la venta de Industrias Kaiser Argentina a la francesa Renault (Harari, 2009; O'Donnell, 2009).

Mientras que la UIA culpaba a la inflación como principal causante del deterioro de la estructura económica y financiera de las empresas argentinas, la CGE promovía una ley para detener el proceso de adquisición de activos de firmas locales (O'Donnell, 2009). Lo cierto es que el incremento de la tasa de interés real y la reducción arancelaria generaban un colapso financiero en las empresas locales, ya que las importaciones le ponían un techo al precio del producto y la tasa de interés real incrementaba el costo. Mientras esto sucedía, la devaluación abarataba el precio de las firmas locales por parte del capital extranjero (Basualdo & Manzanelli, 2022). Estas dificultades afectaron a muchas empresas, y las quiebras, convocatorias y concursos se habían incrementado en la segunda mitad de la década de 1960, lo que daría paso a una profundización de la intervención estatal en las empresas privadas. La participación del Estado en los paquetes accionarios obedeció a diversas lógicas y situaciones específicas, pero términos generales predominó la implementación de un régimen de ayuda financiera que se fue modificando sobre la marcha, con distintos criterios para definir qué

---

<sup>109</sup> Como una ley para recuperar tierras que habían sido arrendadas en condiciones desfavorables para los terratenientes durante la presidencia de Castillo, a comienzos de la década de 1940 (Basualdo & Manzanelli, 2022).

empresas podían beneficiarse (Belini & Rougier, 2008; Castellani, 2009). No obstante, se acentuó una lógica de preservación de la actividad productiva, en muchos casos bajo control directo del Estado, vinculada al mantenimiento del empleo y alejada de consideraciones de eficiencia y desarrollo industrial (Belini & Rougier, 2008).

Entre fines de la década de 1960 y comienzos de 1970, un número considerable de grandes proyectos privados fue promovido directamente por el Estado a través de licitaciones, como Aluar y Papel Prensa (Belini & Rougier, 2008). Esta creciente intervención estatal en el ámbito privado se llevó a cabo de manera descoordinada y con un elevado grado de incoherencia administrativa (Castellani, 2009).<sup>110</sup> Hacia 1976, el Estado tenía acciones y obligaciones en proporciones variables en más de 380 empresas industriales. De las 100 empresas más grandes de 1977, el Estado tenía algún tipo de participación en 35, con una contribución cercana al 20% en una decena de ellas, y 13 eran de propiedad estatal o con mayoría estatal (Belini & Rougier, 2008). Sin embargo, Belini y Rougier (2008) destacan la ausencia de criterios precisos del Estado para adquirir esas acciones.

A pesar de los éxitos iniciales de estabilización durante la Revolución Argentina, persistió la desconfianza en la capacidad de mantener una dominación política sobre los actores de la estructura de poder que incrementaban su capacidad de resistencia, cuyas expresiones mayores fueron el Cordobazo y el Rosariazo (Brennan & Gordillo, 1994; Sidicaro, 2011). Esta desconfianza se combinó con escasos aportes de capital externo a mediano y largo plazo: el capital transnacional y local no arriesgó más allá de colocaciones de alta movilidad y creciente especulación financiera (O'Donnell, 2009)<sup>111</sup>; de allí la necesidad del Estado de aportar capital para mantener diversas empresas en funcionamiento. De esta manera, el alto grado de injerencia estatal parece haber sido orientado más por la necesidad de garantizar la supervivencia de distintos sectores que

---

<sup>110</sup> Según Belini y Rougier (2008) las principales instituciones inversoras fueron el Instituto Mixto de Inversiones Mobiliarias (IMIM), el Banco Industrial (más tarde Banco Nacional de Desarrollo, BND) y la Caja Nacional de Ahorro Postal (CNAP, posteriormente Caja Nacional de Ahorro y Seguro o CNAS). A mediados de la década de 1960, los inversores institucionales estatales poseían 160 millones de acciones en 391 empresas. En conjunto, el BIRA y la CNAP controlaban cerca del 17% del capital en acciones de las empresas que cotizaban en Bolsa, y sus operaciones representaban entre el 30% y el 35% de las transacciones anuales. El porcentaje de su cartera sobre el total de acciones en circulación superaba el límite del 20% en nueve empresas.

<sup>111</sup> Las sociedades financieras, muchas de ellas vinculadas a bancos o grandes grupos económicos, crecieron significativamente. La participación de las sociedades financieras en los flujos totales del sistema financiero aumentó del 7.5% en 1967 al 11.6% en 1969 (O'Donnell, 2009, p. 172).

por una decisión política de direccionar la estrategia de acumulación hacia un proceso de desarrollo.

El recrudecimiento de las protestas sociales, las alianzas entre obreros y estudiantes (Brennan & Gordillo, 1994), el socavamiento desde el interior por parte de los sectores agrarios y la ausencia de una estabilización económica causada por una dinámica del capital extranjero basada en rendimientos de corto plazo, generaron el fracaso de este intento desde el Estado de reestructurar la estructura de poder. La “imagen” de un Estado fuerte desde un ejercicio autoritario del poder encontró sus límites marcados por actores sociales históricamente contruidos, con capacidad para resistir el embate de un proyecto que buscaba refundar las bases sociales de la Argentina y garantizar una nueva estrategia de acumulación de capital. Los objetivos de la Revolución Argentina cayeron junto con Onganía en 1970, dando lugar a un proceso de apertura que derivaría en el retorno de la democracia en 1973.

El Estado que el peronismo encontró al asumir el poder era considerablemente diferente al que había contribuido a construir. Desde 1955, a pesar de la alternancia entre gobiernos militares y civiles, la estrecha coincidencia entre las prácticas estatales y las demandas de los actores dominantes dominó casi todo el período (Sidicaro, 2011). Esta alianza mantuvo al Estado como un actor central de la estructura de poder y estratégico para las grandes empresas, que lograron establecer estrategias de colaboración y obtener beneficios excepcionales (Castellani, 2009). Por ejemplo, las ganancias se obtenían tanto mediante la explotación de recursos naturales como a través de ventajas monopólicas sustentadas en barreras de entrada creadas y mantenidas por políticas estatales (Notcheff, 1995) como también mediante la obra pública, el “compre nacional”, el subsidio y el financiamiento a grandes emprendimientos y la promoción industrial (Castellani, 2009). Así, el Estado expandió sus ámbitos de acción, de intervención y de centralidad en la estructura de poder, pero al ritmo de las demandas y necesidades de la estrategia de acumulación del capital externo.

Durante buena parte del período se dio lugar a una creciente corporativización de la dinámica política, como consecuencia del accionar de las Fuerzas Armadas - suprimiendo la presencia de los partidos políticos como actores alternativos a las corporaciones- y de la complejización de la estructura de poder. Desde esta dinámica corporativa, los distintos actores sociales buscaron controlar, acceder o influenciar segmentos del aparato estatal para defender sus intereses inmediatos (Cardoso & Faletto, 1977; Romero, 2002, 2007). El peronismo continuó esa tendencia pero con otros interlocutores, de manera que la nueva presidencia de Perón -y, luego de su fallecimiento, de María Estela Martínez de Perón- reprodujo este tipo de prácticas

estatales caracterizadas por el alto grado de centralidad del Estado para el beneficio de determinados actores sociales pero, en oposición a los gobiernos precedentes, estuvo orientada a disminuir el poder del capital extranjero y de los opositores tradicionales del peronismo: los sectores agrarios.

Respecto de estos últimos, se implementaron impuestos para penalizar a los propietarios de tierras explotadas de manera ineficiente y se fijaron precios máximos para la comercialización interna de los principales productos agrícolas (Sidicaro, 2011). El Estado tomó control de una parte significativa de los beneficios derivados de la comercialización externa de productos primarios<sup>112</sup> y se intentó disminuir la participación del sector rural en la distribución del crédito (Vitto, 2020). Además, se frenaron los desalojos de arrendatarios, se habilitaron líneas de crédito para que estos pudieran adquirir tierras y se promovió la creación de cooperativas rurales (Sidicaro, 2011).

El principal punto de conflicto fue el proyecto de "ley agraria", que ni siquiera llegó al Congreso. Este proponía la "función social" de la tierra y la posibilidad de expropiación estatal de superficies ociosas (Vitto, 2020). Por primera vez, desde la formación del Estado, los grandes propietarios rurales se enfrentaban a un gobierno que parecía dispuesto a implementar transformaciones que habían sido propuestas sin éxito durante los períodos anteriores. La SRA se manifestó públicamente en contra, convocando a *lock outs* patronales y suspendiendo la venta de carne vacuna, sumando a otras organizaciones como la Confederación de Asociaciones Rurales de Buenos Aires y La Pampa (CARBAP) y la FAA (Sidicaro, 2011; Vitto, 2020).

En relación con la participación del capital extranjero, se buscaba que su presencia no desplazara a los capitales nacionales ni restringiera el control nacional sobre los centros de decisión (Braun, 2009). Así, se esperaba que las pequeñas y medianas industrias nacionales crecieran más rápidamente que las empresas extranjeras, hasta que los sectores más dinámicos de la industria pasaran de estas últimas a las primeras (Horowicz, 2021; Sidicaro, 2011). Uno de los instrumentos para la promoción del capital local fue la creación de la Corporación para el Desarrollo de la Pequeña y Mediana Empresa (COPYME) (Vitto, 2020). Esta buscaba fomentar la expansión de las pymes, especialmente en el interior del país, y aumentar su participación en el mercado interno

---

<sup>112</sup> Se sancionaron leyes que otorgaban nuevas facultades a las Juntas Nacionales de Carnes y de Granos, mediante las cuales el Estado buscaba controlar el comercio externo de dichos productos para asegurar una adecuada colocación de los saldos exportables y garantizar los precios a los productores (León & Rossi, 2003). Esto implicaba el derecho del Estado a comprar y vender la totalidad de las exportaciones agropecuarias, es decir, una nacionalización parcial del comercio exterior (Vitto, 2020).

mediante mayor eficiencia y productividad, promoviendo su acceso al crédito y facilitando la colocación de sus productos en el mercado internacional (Vitto, 2020).

De manera que, durante este tercer gobierno peronista, el Estado llevó adelante prácticas orientadas a favorecer a los actores de la burguesía industrial local, junto a los actores de movimiento obrero. Para ello, tuvo como uno de sus pilares centrales el "Pacto social" entre los sindicatos (expresados en la CGT), los empresarios (principalmente la CGE, que en este contexto incluía a la UIA) y el Estado, estableciendo los objetivos y compromisos de ambas corporaciones para gestionar la política social y económica del gobierno (Sidicaro, 2011; Vitto, 2020). Este acuerdo se centraba en mejorar la distribución del ingreso, aumentar los niveles de empleo, eliminar la marginalidad, controlar la inflación y la fuga de capitales (Sidicaro, 2011).

La naturaleza del acuerdo y los nombramientos en los ministerios de Economía y Trabajo explicitaban al poder cedido a las corporaciones. Si bien el acuerdo fue renovado a fines de 1974, luego de que tambaleara por la crisis internacional y el fallecimiento de Perón, las tensiones por la distribución entre empresarios y trabajadores se hicieron presentes frente a la desaceleración del crecimiento del PIB (Basualdo, 2010; Basualdo & Manzanelli, 2022). A su vez, la muerte de Perón coincidió con un nuevo golpe externo para el programa económico: ese mismo mes se cerraron los mercados europeos para las exportaciones argentinas de carnes, lo que empeoró las perspectivas de las cuentas externas frente a la crisis internacional (Braun, 2009). Los términos de intercambio habían empeorado significativamente y el congelamiento del tipo de cambio, en un contexto inflacionario, resultó en una creciente sobrevaluación de la moneda (Rougier & Fiszbein, 2006). Por lo que de manera creciente se instauró una lógica de confrontación en el seno del Estado por la distribución del ingreso y los beneficios del programa económico, provocando una mayor fragmentación de las instituciones estatales (Romero, 2007; Sidicaro, 2011) y un creciente auto-debilitamiento en su dimensión extrínseca.

Como resultado, entre 1973 y 1976 el Estado llevó adelante prácticas contradictorias que combinaban demandas de los sectores empresariales y sindicales, volviendo inestable y conflictiva la estrategia de acumulación (Sidicaro, 2011). Esta dinámica fragmentada, descoordinada, excluyente y conflictiva minó el poder del Estado para llevar a cabo una intervención sólida y coherente (Fernández & Ormaechea, 2018). Hacia fines de 1974, con la renuncia de Gelbard y los equipos de la CGE, los sindicatos ganaron mayor influencia en las decisiones estatales, limitando las opciones de política económica del gobierno. Sin embargo, el punto de quiebre de la alianza entre trabajadores y empresarios fue el "Rodrigazo" de 1975, un plan económico que proponía

la reducción de los salarios reales como parte de una estrategia para resolver la crisis económica. Los sindicatos reaccionaron mediante manifestaciones sociales intentando anular el plan, mientras que los sectores empresariales y otras fracciones peronistas exigían la renuncia de la presidenta (Sidicaro, 2011). En medio de la disputa, el Estado disolvía su imagen de fortaleza y se presentaba impotente, carente del poder para estabilizar un clima de creciente conflicto y mucho menos aún para direccionar una estrategia de acumulación hacia el desarrollo.

#### **5.4 Conclusiones**

El cambio en la tendencia hegemónica hacia América Latina en general, y hacia Argentina en particular, trajo importantes consecuencias para las transformaciones en la estructura de poder y la construcción del Estado. Primero se desplegó un intervencionismo conciliador, amparado bajo la Alianza para el Progreso, las transferencias de ayuda económica y un reformismo institucionalizado en organismos internacionales, con el fin de apaciguar posibles insurrecciones que siguieran a la Revolución Cubana. Sin embargo, esta tendencia fue breve, dando paso a un tipo de periferialización más directa. Se socavaron las salidas democráticas y apuntalaron los proyectos autoritarios, en búsqueda de una estabilización social frente al surgimiento de grupos de lucha armada y fuerte movilización social. Al mismo tiempo, sus empresas transnacionales penetraron en la estructura de poder siguiendo una dinámica de extranjerización y sucursalización de la estructura productiva, que no habilitó un salto cualitativo en el proyecto de industrialización. Así, a través de la utilización conjunta de herramientas geoeconómicas —como la expansión y consolidación de sus empresas transnacionales, las políticas dictadas por organismos financieros internacionales y el manejo de la deuda externa— junto con estrategias geopolíticas —incluyendo la asistencia internacional, la presión diplomática y, en algunos casos, el respaldo a la intervención militar—, el Estado hegemónico promovió una tendencia de periferialización hacia la Argentina.

Esto tuvo un fuerte impacto en la estructura de poder, generando el fortalecimiento de actores de la burguesía con posiciones monopólicas y oligopólicas, tanto locales como —principalmente— extranjeras, consolidando una alianza que buscó subordinar no sólo a los actores del movimiento obrero, sino también a la propia oligarquía agraria. No obstante, los actores del movimiento obrero lograron mantener su influencia en la estructura de poder, a pesar del contexto de represión. Además, este fortalecimiento del movimiento obrero facilitó la formación de una alianza defensiva con pequeños y medianos actores de la burguesía industrial local, que puso límites a la alianza del bloque dominante.

En este contexto de alta conflictividad social, inestabilidad política y disputa por la orientación de la estrategia de acumulación, el Estado llevó adelante movimientos contradictorios en sus dimensiones intrínsecas y extrínsecas de construcción estatal. En términos intrínsecos se observaron prácticas de auto-fortalecimiento como la incorporación de personal técnico especializado a su burocracia, se crearon nuevas instituciones para mejorar la producción agropecuaria e industrial, elaboró planes de desarrollo basados en instrumentos científicos y técnicos para orientar su intervención y mantuvo una tendencia relativamente constante hacia la creación de empresas públicas, que sin embargo también convivió con prácticas que exponían su propia debilidad como la ausencia de coordinación, las privatizaciones, la eliminación de instituciones identificadas con el peronismo y una inestabilidad política que generó la superposición de roles, tareas y legislaciones que atentaron contra la coherencia burocrática.

La proyección de una “imagen” de fortaleza alcanzó su punto máximo durante la presidencia de facto de Onganía, cuyo proyecto buscó traducir, por medios autoritarios, la coherencia burocrática del Estado a una inestable sociedad civil. Esta dictadura esperaba desactivar la conflictividad social que los gobiernos de Frondizi, Guido e Illia no habían conseguido apaciguar. Sin embargo, quedó trunca en poco más de tres años, principalmente debido al asedio “desde afuera”, por parte de los sindicatos, y “desde adentro” por las fracciones de la oligarquía agraria que consiguieron resistir los intentos de reforma (O’Donnell, 2009). El breve retorno del peronismo se caracterizó por dar inicio prematuro a un movimiento de auto-debilitamiento del Estado, que sería característico del período que se abre en 1976.

Si bien en términos generales durante el aparato estatal buscó ser fortalecido, la multiplicación de roles, instituciones e instancias resultó en una acumulación de prácticas, legislaciones contradictorias, medidas discrecionales y mecanismos de intervención que desde un inicio se volcaron al servicio de intereses corporativos. Al mismo tiempo, el rápido recambio de elencos gubernamentales contribuyó a consolidar burocracias ineficaces, que se beneficiaron de la falta de legitimidad y permanencia de las autoridades políticas. Estas dificultades y contradicciones en la dimensión intrínseca de la construcción estatal fueron, en realidad, el reflejo de las limitaciones para construir un poder estatal que sea suficientemente estable en su dimensión extrínseca.

Así, en lo que refiere a la generación de un poder por parte del Estado frente al resto de los actores sociales, este período se caracterizó por un movimiento de auto-debilitamiento. Los principales motivos se encontraron en la dinámica de alianzas expresada en la estructura de poder, su traducción al Estado y la consecuente



inestabilidad que surgió del enfrentamiento entre diferentes actores e intereses socioeconómicos en un contexto de “empate hegemónico” (Portantiero, 1973). A lo largo de dos décadas, diferentes actores influyeron de manera alterna y efímera en las prácticas estatales. En primer término, los actores de la gran burguesía local y extranjera lograron aliarse con gobiernos civiles y, de manera preponderante, con las Fuerzas Armadas en el poder, llevando adelante prácticas estatales que fueron beneficiosas para su estrategia de acumulación basada en rápidos retornos de capital y escasa inversión. De esta manera se configuraron prácticas estatales que habilitaron una estrategia de acumulación alineada con los intereses de las fracciones industriales del capital, cada vez más extranjerizado. Luego de la crisis del Estado Burocrático Autoritario, el peronismo mantuvo la lógica, pero invirtiendo el sentido. El reconocimiento oficial del poder de las corporaciones implicó un cambio en las relaciones del Estado con los principales actores sociales, y al interior mismo del aparato estatal (Sidicaro, 2011). Durante estos años, el Estado se vio abrumado por una proliferación de demandas contradictorias que se volvieron cada vez más difíciles de reconciliar. Superado por estas, en el contexto de una crisis internacional y en una posición de creciente debilidad frente a los actores más poderosos, tanto internos como externos, el Estado se convirtió en un actor incapaz de representar los intereses divergentes (O'Donnell, 1975; Portantiero, 1977) y más aún de establecer directrices capaces de transformar las dinámicas de acumulación hacia un patrón distributivo y viable a largo plazo.

En síntesis, pese a los intentos de llevar adelante movimientos de auto-fortalecimiento por parte de gobiernos civiles y autoritarios, el saldo de este último período de análisis finaliza exponiendo el auto-debilitamiento del Estado para direccionar una estrategia de acumulación hacia el desarrollo. Aunque el Estado incrementó su centralidad, tamaño estructural e intervención en la estructura productiva, esta mayor presencia no se tradujo en poder para direccionar la acumulación de capital hacia el desarrollo.

## Conclusiones

A lo largo de este trabajo recorrimos los procesos de formación y construcción del Estado argentino entre mediados del siglo XIX y fines del siglo XX, con énfasis en las dificultades para generar un poder directivo sobre la estrategia de acumulación y su orientación hacia el desarrollo. Para ello nos posicionamos desde un marco teórico-metodológico que buscó dar relevancia a la interacción entre procesos sistémicos, trayectorias históricas en la conformación de estructuras de poder y las prácticas del Estado.

Buscamos contribuir a partir de una teoría del Estado de tercera generación, es decir, una que ubica al *Estado en sociedad* y se expone a la existencia de contradicciones al interior del Estado, así como a luchas y alianzas entre el Estado y los diversos actores sociales, emplazados en una estructura de poder. Esta cuestión resalta al momento de introducir la problemática del desarrollo y la orientación de la estrategia de acumulación. Señalamos que la posibilidad de construir un “poder directivo” del Estado sobre la estrategia de acumulación, entendido como la capacidad de exigir niveles de rendimiento de los actores capitalistas, orientar la inversión y direccionar los beneficios hacia sectores estratégicos, debe observarse desde el reconocimiento de las lógicas sistémicas del capitalismo -jerárquicas y desiguales- y las particularidades de los procesos de formación y construcción del Estado en cada espacio. La conformación de ese poder directivo ha sido, y todavía es, un elemento central en trayectorias de espacios no centrales que han logrado sostener procesos de desarrollo.

Sostuvimos que para entender las limitaciones y dificultades del Estado argentino para generar ese tipo de poder y orientar la estrategia de acumulación hacia el desarrollo deben comprenderse a partir de una dialéctica entre las tendencias sistémicas desplegadas por los Estados hegemónicos y los espacios centrales en cada período, su impacto en la estructura de poder y las prácticas estatales en su dimensión intrínseca y, principalmente, extrínseca. A lo largo de los capítulos presentamos cómo, con excepción del período de la inmediata segunda posguerra y hasta 1955, se observó una tendencia de periferalización constante desde los espacios centrales hacia la Argentina. Si bien adoptó diferentes características dependiendo del Estado hegemónico y de la situación de disputa durante el caos sistémico, ello generó importantes consecuencias a partir de su incorporación subordinada al Sistema Mundo Capitalista, con impacto en su estructura productiva, y de manera particular en la configuración de actores sociales territorializados en una estructura de poder, en la formación del Estado y su posterior proceso constructivo.

Ya desde la incorporación de la Argentina post-independencia, pero de manera determinante a partir de la fase de financierización del CSA británico, se constató la formación de actores dominantes ligados a actividades de comercialización, producción agropecuaria y financieras que fueron identificados con una “oligarquía diversificada”, principalmente localizada en la región pampeana. Durante este primer período se llevó adelante un proceso de formación y construcción estatal caracterizado por un auto-fortalecimiento intrínseco, evidente en la creación de una estructura institucional y burocrática moderna, diseñada para favorecer, mediar y facilitar la inserción en el comercio y las finanzas globales. Sin embargo, la dimensión extrínseca se mantuvo a lo largo de todo el período caracterizada por prácticas dirigidas a una estrategia de acumulación alineada con el rol asignado por la tendencia periferalizante del hegemon. Ya sea a través de la reciprocidad de intereses entre los actores dominantes y los políticos durante la hegemonía del PAN, o a causa de la debilidad para introducir cambios durante los gobiernos radicales, la consolidación del poder estatal favoreció el fortalecimiento de los actores económicos dominantes y su estrategia de acumulación basada en una inserción dependiente al ritmo del CSA liderado por el Reino Unido.

Esta estrategia tambaleó con la Primera Guerra Mundial y el comienzo del caos sistémico, alcanzando su fin con la crisis internacional de 1929-1930. La rivalidad abierta entre el hegemon en declive y el espacio estadounidense conformó una tendencia de periferalización disputada sobre el espacio argentino, marcada por una profunda penetración de sus capitales en la estructura productiva, principalmente a partir del establecimiento de filiales. Esto dio lugar a un prematuro proceso de industrialización con fuerte concentración del capital. Lejos de propiciar el surgimiento de actores industriales autónomos, mantuvo el dominio alrededor de la “oligarquía diversificada” con un alto grado de centralidad en la estructura de poder. Lo que le permitió ejercer un papel relevante en el establecimiento de una estrategia de acumulación de industrialización “limitada” y una defensa corporativa en el proceso de construcción estatal que se abrió en 1930.

Entre el golpe a Yrigoyen y las elecciones de 1946, el Estado argentino continuó su proceso de auto-fortalecimiento mediante la concentración de funciones de regulación y control. Estableció instituciones como el Banco Central y las Juntas Regulatoras, comenzó a participar directamente en la producción y comercialización a través de la creación de empresas estatales y nacionalizaciones. Aunque estas acciones respondieron en gran medida a un "intervencionismo defensivo" para mitigar las fluctuaciones de los mercados durante la crisis, llevaron a un auto-fortalecimiento del Estado, modernizando su estructura. Sin embargo, esto coincidió con una estructura de

poder más compleja, marcada por la permanencia de la "oligarquía diversificada", aliada con el capital extranjero crecientemente orientado a la producción industrial. Al mismo tiempo, se observó el fortalecimiento del movimiento obrero y distintos tipos de asociaciones. La densificación de la estructura de poder y un Estado débil en términos extrínsecos propició un avance desde la sociedad hacia el Estado, a partir de la creación de "puntos de encuentro" donde se moldearon las prácticas estatales para que su intervención garantizara una estrategia de acumulación de capital que no trastocara las bases del poder de los actores dominantes.

El fin de la Segunda Guerra Mundial y el ascenso de Estados Unidos como hegemón presentaron un nuevo escenario para la Argentina. Las características autocéntricas de la estrategia de acumulación estadounidense y el interés en la reconstrucción de Europa y el Este Asiático frente a la Guerra Fría con la URSS dieron lugar a una relativa autarquía de la región latinoamericana. Durante los años inmediatos de la segunda posguerra se observó una tendencia hegemónica permisiva sobre el espacio argentino, lo que habilitó un proyecto de construcción estatal con relativa autonomía por parte del gobierno de Juan Domingo Perón.

En este contexto, la incipiente industria argentina, todavía incapaz de competir con los productos manufacturados en el mercado internacional, y la existencia de considerables reservas internacionales acumuladas durante la conflagración, dieron el sustento estructural para un proyecto político basado en una nueva estrategia de acumulación de capital. Esta incluía la profundización de la industrialización sustitutiva, acompañada de una redistribución del ingreso y cierto grado de autonomía momentánea frente al hegemón.

Esta reconfiguración de la estrategia de acumulación fue la base para una alianza que se configuró a partir de 1946 entre las fracciones industriales, los trabajadores y el Estado. Su mantenimiento fue posible a partir de prácticas estatales que fortalecieron tanto la dimensión intrínseca como la extrínseca del Estado. En cuanto a la primera, el movimiento de auto-fortalecimiento se inscribió en el proceso iniciado y continuado de manera ininterrumpida desde la formación del Estado en el siglo XIX, con un punto crucial entre 1943 y 1946, y orientado a aumentar el grado de centralidad del Estado en la estructura de poder. El peronismo profundizó esta tendencia al modificar y crear nuevas instituciones que influyeron directamente en la estrategia de acumulación de capital. Promovió la planificación económica desde el Estado, el rediseño de la arquitectura financiera y la nacionalización de instituciones como el Banco Central, ello le permitió desarrollar una estrategia de financiamiento enfocada en promover un entramado industrial en crecimiento. La estatización de servicios públicos, como los

ferrocarriles, el gas y los teléfonos, incrementó la participación del Estado en la economía. Además, la creación de empresas estatales en el sector industrial y la participación en empresas privadas permitieron una mayor intervención en la producción como propietario de capital.

En la dimensión extrínseca, el Estado se fortaleció frente a los sectores agroexportadores debilitados desde la crisis de 1930, logrando transferir renta desde el campo hacia la ciudad mediante políticas de precios bajos, altos salarios y control del comercio exterior a través del IAPI. Sin embargo, frente a la burguesía industrial local y las filiales extranjeras, el Estado no consiguió imponer un poder directivo sobre las dinámicas de inversión, niveles de productividad y orientación estratégica, a pesar de transferir recursos que, en su mayoría, incrementaron las ganancias de las empresas o aseguraron su posición oligopólica. De manera paradójica, hacia 1955, aunque los sectores dominantes criticaban el dirigismo estatal del peronismo, las prácticas estatales se centraban en garantizar la rentabilidad de las distintas fracciones empresariales en lugar de promover un salto cualitativo en la estructura industrial.

A partir de mediados de la década de 1950 se observó un cambio en la tendencia hegemónica hacia Argentina, que provocó transformaciones significativas en la estructura de poder y en la construcción del Estado. En el contexto de la Revolución Cubana se desplegó un intervencionismo conciliador, impulsado por la Alianza para el Progreso y respaldado por transferencias de ayuda económica y reformas institucionales. Sin embargo, esta tendencia fue breve y hacia mediados de la década de 1960 Estados Unidos adoptó una estrategia de periferalización más directa. Mediante instrumentos geopolíticos socavó las instituciones democráticas y promovió proyectos autoritarios en un intento por estabilizar la sociedad frente al surgimiento de grupos armados y la intensa movilización social. En términos geoeconómicos, esta periferalización se observó en el intenso ingreso de capitales externos, en consonancia con el proceso de transnacionalización de las empresas estadounidenses frente al crecimiento de la competencia internacional. Este ingreso impactó en la estructura de poder argentina, fortaleciendo a la burguesía industrial local y extranjera con posiciones monopolíticas y oligopólicas en la estructura productiva, consolidando una alianza con gobiernos civiles, pero fundamentalmente con las Fuerzas Armadas, que intentó subordinar no solo al movimiento obrero, sino también a la oligarquía agraria. A pesar de la represión, los sindicatos mantuvieron su influencia en la estructura de poder gracias a su capacidad de movilización social y organización. Esto le permitió formar alianzas defensivas con pequeños y medianos empresarios de la burguesía industrial local, limitando el avance de la nueva alianza dominante.

En este contexto de alta conflictividad social, "empate hegemónico", inestabilidad política y disputas sobre la estrategia de acumulación, el Estado realizó movimientos contradictorios en sus dimensiones intrínseca y extrínseca. En términos intrínsecos, durante los gobiernos civiles y los de la Revolución Argentina, el Estado se fortaleció mediante la incorporación de personal técnico especializado, la creación de nuevas instituciones con el fin de mejorar la producción agropecuaria e industrial y la elaboración de planes de desarrollo. Sin embargo, este fortalecimiento coexistió con privatizaciones, la eliminación de instituciones vinculadas al peronismo y una inestabilidad política que generó superposición de roles y medidas contradictorias, afectando la coherencia y coordinación burocrática. Aunque el saldo del período fuera cierto fortalecimiento intrínseco general, que buscaba mantener al Estado con un rol central en la estructura de poder, la acumulación de roles e instituciones resultó en prácticas y legislaciones contradictorias, que beneficiaron intereses corporativos y consolidaron burocracias ineficaces.

En gran medida, estas dificultades en la dimensión intrínseca reflejaron las limitaciones para construir un poder estatal estable en su dimensión extrínseca. Así, en lo que respecta a la capacidad del Estado para ejercer poder frente a otros actores sociales, este período se caracterizó por un movimiento de auto-debilitamiento. Las principales causas de esta debilidad se encontraban en la dinámica de alianzas en la estructura de poder, la traducción de estas al Estado y la inestabilidad resultante del enfrentamiento entre diferentes actores e intereses socioeconómicos en un contexto de "empate hegemónico". El breve regreso del peronismo en 1973 acentuó las lógicas corporativas, volviendo todavía más difícil el direccionamiento de la estrategia de acumulación.

De manera que, una primera conclusión de esta investigación radica en que la diferenciación entre las dimensiones intrínsecas y extrínsecas resulta relevante al momento de introducir la problemática del desarrollo en los procesos de formación y construcción estatal. Así, podemos señalar las contradicciones constitutivas entre "imagen" y "prácticas" propias de un proceso de formación y construcción estatal en espacios no centrales, sostener que la presencia de instituciones coherentes, coordinadas y una burocracia tecnificada y en expansión -si bien relevantes- no son elementos suficientes para encauzar procesos de desarrollo. Más aún, las dificultades en su construcción no se explican por elementos técnicos, sino por la conflictividad propia de los procesos de desarrollo, expresada en la dimensión extrínseca. Esta tensión debe ser tomada en cuenta al momento de analizar el Estado y su poder, particularmente en espacios no centrales.

Esto nos permite señalar que nuestro caso de estudio presenta durante la larga trayectoria de formación y construcción estatal argentina un movimiento de auto-fortalecimiento en su dimensión intrínseca, que si bien presenta límites y contradicciones, conforma una “imagen” marcada por la creciente relevancia a lo largo de las décadas que adquirió el Estado en la estructura de poder, a partir de sus instituciones y crecimiento burocrático. Este fortalecimiento fue particularmente evidente en lo que refiere a su involucramiento en las estrategias de acumulación de capital, ya que desde mediados del siglo XIX el Estado ejerció un lugar estratégico en la habilitación y creación de espacios de acumulación. Sin embargo, al interpelar este proceso desde la problemática del desarrollo, esa centralidad contrasta con una debilidad para direccionar la acumulación de capital hacia un proceso de desarrollo que garantice una inserción externa no subordinada de manera sostenida, junto a una reducción de las desigualdades sociales en el territorio de dominio. La ausencia de un poder de estas características atravesó todos los períodos de análisis, incluso el marcado por la experiencia peronista.

Este auto-debilitamiento en su dimensión extrínseca se comprende a partir de las características de la formación y construcción estatal al interior de una estructura de poder caracterizada por la permanencia histórica de sectores dominantes con altos grados de centralidad, que usufructuaban por su incorporación subordinada a las estrategias periferalizantes del hegemón y con capacidad para resistir los intentos del Estado por reestructurarlos, tanto en gobiernos democráticos como autoritarios. También los sectores subalternos expresaron altos grados de centralidad desde la década de 1940, logrando “empatar” las disputas abiertas luego de la caída del peronismo en 1955 y constituyendo un freno al avance de los bloques de actores dominantes en alianza con el Estado. Para sintetizar estos resultados elaboramos la Tabla 4, ubicada al final de estas conclusiones.

Por último, esta tesis deja abiertas diversas posibilidades a futuro. No solo es posible revisar lo trabajado aquí desde otras perspectivas, corregir y mejorar los planteos teóricos y empíricos, también es menester continuar esta investigación. En términos temporales implica avanzar en el estudio de la dictadura militar, la democratización y las experiencias políticas del siglo XXI. En términos espaciales, la continuación puede incluir instancias de comparación sobre el impacto de las tendencias hegemónicas en otros países de la región, para indagar sobre los procesos de formación y construcción del Estado, las similitudes regionales y las divergencias nacionales.

En síntesis, queda un camino todavía por recorrer para quienes consideramos que el Estado es un actor relevante en los procesos de desarrollo. Como sostuvo Marx en *El*

*18 brumario de Luis Bonaparte*: “Los hombres hacen su propia historia, pero no la hacen a su libre arbitrio, bajo circunstancias elegidas por ellos mismos, sino bajo aquellas circunstancias con que se encuentran directamente, que existen y les han sido legadas por el pasado” (Marx, 2016, p. 10). Este trabajo buscó indagar en esas circunstancias de formación y construcción de Estado argentino, no para limitar nuestras aspiraciones de transformarlo, sino para imaginar formas de reconstrucción que vayan a contramano de la trayectoria histórica.

**Tabla 4: Formación y construcción del Estado en Argentina, entre mediados del siglo XIX y fines del siglo XX**

Período	Tendencia del hegemon	Estructura de poder	Prácticas estatales		Poder directivo
			Intrínsecas	Extrínsecas	
1860-1930	Periferialización mediante inserción subordinada  Financierización  S.XX: Inicios de periferialización disputada	Oligarquía diversificada  Redes globales  Organizaciones corporativas  Modelo agro exportador  Proto-industrialización	<b>Auto-fortalecimiento</b>  Estructura institucional  Burocracia moderna	<b>Auto-debilitamiento</b>  Reciprocidad con actores dominantes ligados al CSA Británico  Debilidad durante los gobiernos radicales	Ausente
1930-1946	Periferialización disputada  Caos sistémico  Capitales, filiales, tratados	Crisis del modelo agro-exportador  Industrialización limitada  Oligarquía diversificada  Complejización  Actores subalternos	<b>Auto-fortalecimiento</b>  Nuevas instituciones y empresas estatales  “Intervencionismo defensivo”  Modernización de la estructura	<b>Auto-debilitamiento</b>  “Puntos de encuentro”  Lógica de compromiso	Ausente



1946-1955	<p>Ascenso de Estados Unidos</p> <p>Estrategia de acumulación auto-céntrica</p> <p>Guerra Fría</p> <p>Permisiva (relativa)</p>	<p>Proyecto industrializador con distribución del ingreso</p> <p>Alianza burguesía industrial-trabajadores-Estado</p>	<p><b>Auto-fortalecimiento</b></p> <p>Nuevas instituciones</p> <p>Planificación</p> <p>Financiamiento</p> <p>Estatización</p> <p>Nacionalización</p>	<p><b>Auto-fortalecimiento "limitado"</b></p> <p>Relativa autonomía externa</p> <p>Frente al sector agroexportador (IAPI)</p> <p>Transferencias de renta al sector industrial sin direccionamiento</p>	Ausente
1955-1976	<p>1. Periferialización conciliadora (Alianza para el progreso)</p> <p>2. Periferialización activa (DSN, ingreso de capitales)</p>	<p>Centralidad de la burguesía industrial monopólica</p> <p>Alianza con Fuerzas Armadas</p> <p>Sector obrero fuerte</p> <p>Empate hegemónico</p>	<p><b>Auto-fortalecimiento (con tendencias contradictorias)</b></p> <p>Tecnificación (INTI, INTA), planificación</p> <p>Nuevas instituciones (CONADE)</p> <p>Privatizaciones</p> <p>Superposición de roles</p>	<p><b>Auto-debilitamiento</b></p> <p>Dinámica de alianzas</p> <p>Corporativización</p> <p>Captura del Estado</p> <p>Empate hegemónico</p>	Ausente

Fuente: elaboración propia.

## Bibliografía

- Acco, M. A. (2018). Os Estados, o sistema-mundo capitalista e o sistema interestatal: Uma leitura crítica das contribuições de Immanuel Wallerstein. *Brazilian Journal of Political Economy*, 38(4), 708-730.
- Acemoglu, D., & Robinson, J. (2008). Persistence of Power, Elites, and Institutions. *American Economic Review*, 98(1), 267-293. <https://doi.org/10.1257/aer.98.1.267>
- Acemoglu, D., & Robinson, J. (2012). *Por qué fracasan las naciones. Los orígenes del poder, la prosperidad y la pobreza*, España, Editorial Crítica.
- Acemoglu, D., & Robinson, J. (2020). *The narrow corridor: States, societies, and the fate of liberty*. Penguin.
- Adamovsky, E. (2020). *Historia de la Argentina*. Editorial Crítica.
- Aglietta, M. (2000). *A theory of capitalist regulation: The US experience* (Vol. 28). Verso.
- Akamatsu, K. (1962). A Historical Pattern of Economic Growth in Developing Countries. *The Developing Economies*, 1(Supplement s1), 3-25. <https://doi.org/10.1111/j.1746-1049.1962.tb01020.x>
- Alende, O. E. (1971). *Los que mueven las palancas*. A. Peña Lillo.
- Altimir, O., Santamaría, H., Sourrouille, J., & Santamaria, H. (1967). Los instrumentos de promoción industrial en la postguerra. *Desarrollo Económico*, 7(27), 361. <https://doi.org/10.2307/3465591>
- Amsden, A. (1989). *Asia's Next Giant: South Korea and Late Industrialization*. Oxford University Press.
- Amsden, A. (2001). *The rise of "the rest": Challenges to the west from late-industrializing economies*. Oxford University Press, USA.
- Amsden, A. (2004). Import substitution in high-tech industries: Prebisch lives in Asia! *Cepal Review*.
- Anievas, A., & Nişancioğlu, K. (2018). Lineages of capital. *Historical Materialism*, 26(3), 167-196.
- Ansaldi, W., & Giordano, V. (2012). *América Latina. La construcción del orden* (Vol. 1). Ariel Argentina.
- Aquino, C. (2017). Las disputas del sindicalismo revolucionario por los gremios ferroviarios durante la primera posguerra. *Archivos de historia del movimiento obrero y la izquierda*, 10, 75-94. <https://doi.org/10.46688/ahmoi.n10.29>
- Arrighi, G. (1990). The developmentalist illusion: A reconceptualization of the semiperiphery. *Semiperipheral states in the world-economy*, 11-42.
- Arrighi, G. (1994). *The Long Twentieth Century: Money, Power and the Origin of Our Time*. Verso. <https://doi.org/10.2307/2624872>
- Arrighi, G. (2005). Comprender la hegemonía. *New left review*, 32, 20-74.
- Arrighi, G. (2007a). *Adam Smith in Beijing: Lineages of the 21st century*. Verso.
- Arrighi, G. (2007b). States, Markets and Capitalism, East and West. *Seminário Internacional REG GEN: Alternativas Globalização*, 1-42.

- Arrighi, G. (2008). Historical Perspectives on States, Markets and Capitalism, East and West. *The Asia-Pacific Journal: Japan Focus*, 10, 2008.
- Arrighi, G., Barr, K., & Hisaeda, S. (1999). The Transformation of Business Enterprise. En *Chaos and Governance in the Modern World System* (pp. 97-151). University of Minnesota Press.
- Arrighi, G., & Drangel, J. (1986). The stratification of the world-economy: An exploration of the semiperipheral zone. *Review (Fernand Braudel Center)*, 10(1), 9-74.
- Arrighi, G., Hui, P. K., Krishnendu, R., & Reifer, T. E. (1999). Geopolitics and high finance. En *Chaos and governance in the modern world system* (pp. 37-96). University of Minnesota Press.
- Arrighi, G., & Silver, B. J. (1999). *Chaos and Governance in the Modern World System*.
- Azpiazu, D., Basualdo, E., & Khavisse, M. (1986). *El nuevo poder económico en la Argentina de los años 80*. Siglo Veintiuno Editores.
- Bambirra, V. (1999). *El capitalismo dependiente latinoamericano*. Siglo XXI.
- Barberena, M. (2017). Las formas del asociativismo a principio del siglo XX de la historia argentina: Aportes para pensar la fraternidad en el Trabajo Social. *X JIDEEP-Jornadas de Investigación, Docencia, Extensión y Ejercicio Profesional (La Plata, 2017)*.
- Barsky, O., & Pucciarelli, A. (1991). Cambios en el tamaño y el régimen de tenencia de las explotaciones agropecuarias pampeanas. En *El desarrollo agropecuario pampeano*. Grupo Editor Latinoamericano (GEL). <http://redbiblio.unne.edu.ar/pergamodocumento.php?ui=47&recno=177070&id=RESISTENCIA.47.177070>
- Basualdo, E. (2005). Los primeros gobiernos peronistas y la consolidación del país industrial: Éxitos y fracasos. *Cuadernos del CENDES*, 22(60), 115-153.
- Basualdo, E. (2010). *Estudios de historia económica argentina: Desde mediados del siglo XX a la actualidad*. Editorial Siglo XXI.
- Basualdo, E., & Manzanelli, P. (2022). *Los sectores dominantes en la Argentina: Estrategias de construcción de poder desde el siglo XX hasta el presente*. Siglo XXI Editores.
- Bayer, O. (2009). *La patagonia rebelde*. Txalaparta.
- Bayer, O. (2010). *Historia de la crueldad argentina*. Buenos Aires: El Tugurio.
- Belini, C. (2006). *La historia industrial argentina, 1870-1976: Entre la crisis y la renovación*.
- Belini, C. (2014a). *El impacto de la Primera Guerra Mundial en la economía argentina*.
- Belini, C. (2014b). La Dirección General de Fabricaciones Militares y su papel en la industrialización de posguerra, 1941-1958. En M. Rougier (ed.), *Estudios sobre la industria argentina*. (pp. 47-90). Lenguaje Claro.
- Belini, C. (2017). *Historia de la industria en la Argentina: De la Independencia a la crisis de 2001*. Sudamericana.
- Belini, C., & Korol, J. C. (2012). *Historia económica de la Argentina en el siglo XX*.
- Belini, C., & Rougier, M. (2008). *El Estado empresario en la industria argentina: Conformación y crisis*. Ediciones Manantial.

- Berrotarán, P. (2002). *La planificación en la época peronista (Argentina, 1946-1949)*. 435-446.
- Berrotarán, P., & Pereyra, E. (2012). Momentos y procesos para una historia del Estado en Argentina. *Aportes para el Estado y la administración gubernamental*, 30, 141-167.
- Bértola, L., & Ocampo, J. A. (2013). *El desarrollo económico de América Latina desde la independencia*. Fondo de Cultura Económica.
- Borón, A. (2008). Teoría(s) de la dependencia. *Realidad Económica*, 238, 20-43.
- Boyer, R. (1990). *The regulation school: A critical introduction*. Columbia University Press.
- Braudel, F. (1977). *Afterthoughts on material civilization and capitalism*. Johns Hopkins University Press.
- Braudel, F. (1984). *El Tiempo del Mundo: Civilización material, economía y capitalismo, siglos XV-XVIII Tomo III*. Alianza Editorial.
- Braudel, F. (1985). *La dynamique du capitalisme*. Arthaud, Paris.
- Braun, O. (2009). Una charla sobre la actual coyuntura económica. En D. Azpiazu & M. Schorr, *Peronismo y dictadura: Textos inéditos de Oscar Braun*. Capital Intelectual.
- Brennan, J. P., & Gordillo, M. B. (1994). Protesta obrera, rebelión popular, insurrección urbana en la Argentina: El Cordobazo. *Estudios: Centro d Estudios Avanzados*, 4, 51-74.
- Brenner, R. (1998). The economics of global turbulence: A special report on the world economy, 1950-98 [Special issue]. *New Left Review*, 229.
- Brenner, R., & Glick, M. (1991). The regulation approach: Theory and history. *New left review*, 188(1), 45-119.
- Brinkerhoff, D. W. (2007). *Governance in Post-Conflict Societies*. Taylor & Francis.
- Bulmer-Thomas, V. (2017). *La historia económica de América Latina desde la independencia*. Fondo de cultura económica.
- Cadenazzi, G. (2012). El estancamiento del agro argentino y el mercado mundial. De la Gran Depresión a la Segunda Guerra Mundial. *Historia agraria: Revista de agricultura e historia rural*, 57, 79-104.
- Caligari, R. (2022). *Los 100 años de YPF: el recorrido que llevó al decreto de Yrigoyen*. En 6to Congreso Latinoamericano y del Caribe de Refinación p. 68-77.
- Call, C. T. (2008). The fallacy of the 'Failed State'. *Third world quarterly*, 29(8), 1491-1507.
- Camarero, H. (2004). Claves para la relectura de un clásico. M. Murmis & J.C. Portantiero. *Estudios sobre los orígenes del peronismo*, 9-48.
- Campione, D. (1996). *El aparato del estado: Sus transformaciones, 1943-1946* (Número 1). AAG-CEPAS.
- Campione, D. (2007). *Orígenes estatales del peronismo*. Miño y Dávila.
- Caravaca, J. (2013). *Raúl Prebisch, la economía y los economistas. Entre una crisis y la crisis, 1930-1935*. Estudios críticos del desarrollo, vol. II, núm. 3, pp. 105-132.
- Cardoso, F. H., & Faletto, E. (1969). *Dependencia y desarrollo en América Latina. Ensayo de interpretación sociológica*. Siglo XXI Editores.

- Cardoso, F. H., & Faletto, E. (1977). Post scriptum a «Dependencia y Desarrollo en América Latina». *Desarrollo Económico*, 17(66), 273-299.
- Carmagnani, M. (1984). *Estado y sociedad en américa latina, 1850-1930*. <https://cir.nii.ac.jp/crid/1130282270888548480>
- Carnoy, M. (1984). *The State and Political Theory*. Princeton University Press.
- Castellani, A. (2009). *Estado, empresas y empresarios. La construcción de ámbitos privilegiados de acumulación entre 1966 y 1989*. Prometeo Libros Editorial.
- Castells, M. (2004). *La era de la información: Economía, sociedad y cultura* (Vol. 1). Siglo XXI Editores.
- Cattaruzza, A. (2019). *Historia de la Argentina, 1916-1955*. Siglo XXI Editores.
- Cavarozzi, M. (1984). *Sindicatos y política en Argentina*.
- Centeno, M. A. (2002). *Blood and debt: War and the nation-state in Latin America*. Penn State Press.
- CEPAL. (1986). *Las empresas transnacionales en la Argentina* (Vol. 56). Naciones Unidas.
- Cerdá, J. M. (2007). La conformación de la clase dominante según la perspectiva de Jorge Federico Sabato. En ZARRILLI, Adrián, *El discurso rural y los actores políticos corporativos en la Argentina del siglo XX*. Buenos Aires (Argentina): Siglo XXI.
- Ceruso, D. R. (2021). *Estado y sindicatos en los años treinta. El vínculo entre el Departamento Nacional del Trabajo y la Unión Obrera Textil*.
- Chase-Dunn, C. (2019). *Rise And Demise: Comparing World Systems*. Routledge. <https://doi.org/10.4324/9780429493157>
- Chibber, V. (2011). *Locked in place: State-building and late industrialization in India*. Princeton University Press.
- Coatsworth, J. H. (2005). Structures, endowments, and institutions in the economic history of Latin America. *Latin American Research Review*, 40(3), 126-144.
- Codesido Marzoratti, L. (2014). Militarización de la política y política de guerra en el Ejército argentino (1870). Faccionalismo, lealtades políticas y mecanismos de promoción de los jefes y oficiales durante el proceso de construcción del Estado. *Historia Caribe*, 9(24), 131-161.
- Collier, P. (2008). *The Bottom Billion: Why the Poorest Countries are Failing and What Can Be Done About It*. OUP Oxford.
- Cortés Conde, R. (1998). The growth of the Argentine economy, c. 1870-1914. En *The Cambridge History of Latin America*. (Vol. 5).
- Cox, R. W. (1981). Social forces, states and world orders: Beyond international relations theory. *Millennium*, 10(2), 126-155.
- Cox, R. W. (1983). Gramsci, Hegemony and International Relations: An Essay in Method. *Millennium*, 12(2), 162-175. <https://doi.org/10.1177/03058298830120020701>
- Cox, R. W. (1987). *Production, power, and world order: Social forces in the making of history* (Vol. 1). Columbia University Press.
- Cruces, G., & Gasparini, L. (2009). Desigualdad en Argentina. Una revisión de la evidencia empírica: Primera Parte. *Desarrollo Económico*, 48(192), 395-437.

- Dahrendorf, R. (1958). Toward a theory of social conflict. *Journal of Conflict Resolution*, 2(2), 170-183. <https://doi.org/10.1177/002200275800200204>
- Damián, A. B. (2016). Proceso de trabajo y luchas obreras en los años 30: Los trabajadores gráficos. *Izquierdas*, 30, 65-88.
- Das, R. J. (2022). *Marx's Capital, Capitalism and Limits to the State: Theoretical Considerations*. Routledge.
- de Nadal, M. M. (2007). *La sociedad rural Argentina y el gobierno de onganía. Afinidades y problemas*. VII Jornadas de Sociología.
- Denemark, R. A., & Thomas, K. P. (1988). The Brenner-Wallerstein Debate. *International Studies Quarterly*, 32(1), 47-65.
- Di Filippo, A. (2020). La Alianza para el Progreso y el desarrollismo en Chile. *Revista de historia (Concepción)*, 27(1), 135-163. <https://doi.org/10.29393/rh27-7aaf10007>
- Di Tella, G., & Zymelman, M. (1967). *Las etapas del crecimiento económico argentino*. Buenos Aires: Eudeba.
- Diamand, M. (1977). El péndulo argentino: ¿empate político o fracasos económicos? *Pensar la República*, 371-406.
- Díaz Alejandro, C. F. (1975). *Ensayos sobre la historia económica argentina*. Amorrortu Editores.
- Domínguez, J. I. (1999). U.S.-Latin American Relations During the Cold War and its Aftermath. En V. Bulmer-Thomas & J. Dunkerley (Eds.), *The United States and Latin America: The New Agenda*.
- Donghi, T. H. (2002). *Revolución y guerra: Formación de una elite dirigente en la Argentina criolla*. Siglo XXI Editores.
- Dorfman, A. (1942). *Evolución industrial argentina*. Editorial Losada.
- Dorfman, A. (1970). *Historia de la industria argentina*.
- Dosman, E. (2010). La vida y la época de Raúl Prebisch, 1901-1986. *La vida y la época de Raúl Prebisch, 1901-1986*, 1-567.
- Escudé, C. (1983). *Gran Bretaña, Estados Unidos y la declinación argentina 1942-1949* (2a ed). Editorial de Belgrano.
- Esteban, J. C. (1972). *Imperialismo y desarrollo económico: La Argentina frente a nuevas relaciones de dependencia*. Merayo Editor.
- Evans, P. (1995). *Embedded autonomy: States and industrial transformation*. Princeton University Press.
- Evans, P. (1996). El Estado como problema y como solución. *Desarrollo económico*, 529-562.
- Falcón, R. (1999). Los trabajadores y el mundo del trabajo. *Nueva Historia Argentina*, 4.
- Falcón, R. (2011). Izquierdas, régimen político, cuestión étnica y cuestión social en Argentina (1890-1912). *Estudios Sociales: Revista Universitaria Semestral*, 40(1), 193-221.
- Favaro, O. (2023). A propósito del Radicalismo, los Territorios Nacionales y el petróleo, 1916-1930. *Revista de Historia*, 24, Article 24.
- Federici, S. (2004). *Caliban and the Witch*. Autonomedia.

- Fernández, V. R. (2014). Global Value Chains in Global Political Networks: Tool for Development or Neoliberal Device? *Review of Radical Political Economics*, 47(2).
- Fernández, V. R. (2017). *La trilogía del erizo-zorro. Redes globales, trayectorias nacionales y dinámicas regionales desde la periferia*. Anthropos -Siglo XXI Editores - Ediciones UNL.
- Fernández, V. R. (2024). Geopolítica económica del estructuralismo latinoamericano. En *Volver al futuro. El estructuralismo latinoamericano y los desafíos del desarrollo en el siglo XXI* (pp. 23-98). Teseo. <https://www.teseopress.com/volveralfuturo/chapter/capitulo-1/>
- Fernández, V. R., & Brondino, G. (2019). Why Does Structuralism Return to the Forefront? En *Development in Latin America* (pp. 11-45). Springer.
- Fernández, V. R., Moretti, L., Sidler, J., & Ormaechea, E. (2023). The Rise of the Global South and the Redefinition of the World System Hierarchies. En C. Payne, R. P. Korzeniewicz, & B. J. Silver (Eds.), *World-Systems Analysis in a Critical Juncture*.
- Fernández, V. R., & Ormaechea, E. (2018). Prebisch, el Estado y la debilidad del imprescindible. *Problemas del Desarrollo. Revista Latinoamericana de Economía.*, 145(49), 77-99. <http://dx.doi.org/10.22201/iiiec.20078951e.2018.195.62954>
- Fernández, V. R., & Ormaechea, E. (2019). The State in the Capitalist Periphery: From the Structuralist Vacuum to the Neo-Structuralist Deviations and Beyond. En *Development in Latin America* (pp. 123-155). Springer International Publishing. [https://doi.org/10.1007/978-3-319-92183-9\\_6](https://doi.org/10.1007/978-3-319-92183-9_6)
- Fernández, V. R., & Sidler, J. (2022). Estatidades en América Latina: Realidades y desafíos en el doble interregno. *Revista brasileira de estudos urbanos e regionais*, 24.
- Fernández, V. R., & Sidler, J. (2023). *Estado y capitalismo en macro-regiones variegadas: Delineando la supremacía estatal china en el cambio cíclico contemporáneo*.
- Ferrer, A. (1963). *La economía argentina: Desde sus orígenes hasta principios del siglo XXI*. <https://cir.nii.ac.jp/crid/1130000795921035392>
- Ferrer, A. (1977). *Crisis y alternativas de la política económica argentina*. Fondo de Cultura Económica. <https://www.jstor.org/stable/3466413>
- Ferrer, A., & Rougier, M. (1963). *La economía argentina: Las etapas de su desarrollo y problemas actuales* (Números 04; HB74. 9. A7, F4.). Fondo de cultura económica Buenos Aires.
- Ffrench-Davis, R., Muñoz, O., & Palma, J. G. (1998). The Latin American Economies, 1950-1990. En L. Bethell (Ed.), *Latin America. Economy and society since 1930* (pp. 149-237). Cambridge University Press.
- Filgueira, F. (2009). El desarrollo maniatado en América Latina. *Estados superficiales y desigualdades profundas*. CLACSO, Buenos Aires.
- Filomeno, F. A., & Vieira, P. A. (2007). Impacto da transição da hegemonia financeira mundial do Reino Unido para os EUA sobre a política econômica brasileira e argentina nos anos 1920. *História Econômica & História de Empresas*, 10(2).
- Fiori, J. L. (1992). Economía política del Estado desarrollista en Brasil. *Revista de la CEPAL*, 47, 187-201.
- Fiori, J. L. (2007). Nicholas Spykman e a América Latina. *Le Monde Diplomatique Brasil. Le Monde Diplomatique*.

- Fiori, J. L. (2015a). *História, estratégia e desenvolvimento: Para uma geopolítica do capitalismo*. Boitempo Editorial.
- Fiori, J. L. (2015b). *Prefácio ao poder global*.
- Flint, C., & Taylor, P. J. (2018). *Political geography: World-economy, nation-state and locality*. Routledge.
- Floria, C. A., & García Belsunce, C. A. (1988). *Historia política de la Argentina contemporánea: 1880-1983*.
- Fracchia, A., & Sourrouille, J. V. (1986). *Simon Kuznets.(1901-1985)*.
- Frank, A. G. (1997). ReOrient. *Global Economy in the Asian Age*, 131-139.
- Fritz, V., & Menocal, A. R. (2007). Understanding state-building from a political economy perspective. *Overseas Development Institute*, 21, 2009.
- Fuchs, J. (1965). *Argentina: Su desarrollo capitalista*.
- Furtado, C. (1971). Dependencia externa y teoría económica. *El Trimestre Económico*, 38(150), 335-349.
- Gadano, N. (2006). *Historia del petróleo en la Argentina: 1907-1955: Desde los inicios hasta la caída de Perón*. EDHASA.
- Galasso, N. (1975). *Felipe Varela: Un caudillo latinoamericano*. Editorial del Noroeste.
- Galbraith, J. K. (1962). Les conditions actuelles du développement économique.
- Galbraith, J. K. (2009). *The great crash 1929*. Houghton Mifflin Harcourt.
- Gallagher, J., & Robinson, R. (1953). The Imperialism of Free Trade. *The Economic History Review*, 6(1), 1. <https://doi.org/10.2307/2591017>
- García Puente, M. J., Lauxmann, C. T., & Ormaechea, E. (2019). El Estado argentino y el desarrollo. Un análisis de la configuración e implicación estatal en la promoción industrial durante los años 2003–2015. *Papeles del Centro de Investigaciones*, 9(20), 9-30.
- Gaudio, R., & Píloni, J. (1984). Estado y relaciones laborales en el período previo al surgimiento del peronismo, 1935-1943. *Desarrollo Económico*, 235-273.
- Gerchunoff, P. (2016). *El eslabón perdido: La economía política de los gobiernos radicales, 1916-1930*.
- Gerchunoff, P., & Llach, L. (2010). *El ciclo de la ilusión y el desencanto: Un siglo de políticas económicas argentinas*. Emecé.
- Germani, G. (1965). Política y sociedad en una época de transición: De la sociedad tradicional a la sociedad de masas. En *Política y sociedad en una época de transición: De la sociedad tradicional a la sociedad de masas* (p. 265).
- Gerschenkron, A. (1968). El atraso económico en la perspectiva histórica. *Investigación Económica*, 28(111/112), 141-165.
- Giberti, H. C. (1964). El desarrollo agrario argentino: Estudio de la región pampeana.
- Gilpin, R. (1988). The theory of hegemonic war. *The Journal of Interdisciplinary History*, 18(4), 591-613.
- Gilpin, R. G. (2016). *The Political Economy of International Relations*. Princeton University Press.



- Girbal-Blacha, N. (1998). *Ayer y hoy de la Argentina rural. Gritos y susurros del poder económico (1880-1997)*. Edición                      Página                      12.  
<https://doi.org/10.13140/RG.2.2.22510.64321>
- Glassman, J., & Choi, Y.-J. (2014). The Chaebol and the US military-industrial complex: Cold War geopolitical economy and South Korean industrialization. *Environment and Planning A*, 46(5), 1160-1180.
- Glyn, A., Hughes, A., Lipietz, A., & Singh, A. (1991). The Rise and Fall of the Golden Age. En S. Marglin & J. Schor (Eds.), *The Golden Age of Capitalism* (wp-1988-043). Clarendon Press Publication.
- Godio, J. (1987). *El movimiento obrero argentino (1870-1910): Socialismo, anarquismo y sindicalismo*. Editorial Legasa.
- Gomes, G. D. (2011). *La experiencia del Consejo Nacional de Desarrollo en el gobierno de Onganía*. XIII Jornadas Interescuelas/Departamentos de Historia.
- Gomes, G. D. (2020). Actores transnacionales y proyectos de vivienda social en la ciudad de Buenos Aires durante la dictadura autodenominada "Revolución Argentina" (1966-1973). En D. Lvovich, *Políticas públicas, tradiciones políticas y sociabilidades en la Argentina entre las décadas de 1960 y 1980: Desafíos en el abordaje del pasado reciente en la Argentina*. Universidad Nacional de General Sarmiento.  
<https://ri.conicet.gov.ar/handle/11336/152840>
- Gómez, M. (2018). *Avatares de un sistema monetario. La Primera Caja de Conversión argentina y su transformación final en Banco Central (1890-1935)*.
- Gonzalo, M. (2022). *India from Latin America: Peripherisation, Statebuilding, and Demand-Led Growth*. Routledge India. <https://doi.org/10.4324/9781003091752>
- Gordillo, M. (2003). Protesta, rebelión y movilización: De la resistencia a la lucha armada, 1955-1973. *Nueva historia argentina*, 9, 1955-1976.
- Graciarena, J. (1966). Presiones internas, inestabilidad política y desarrollo económico en América Latina. *Revista Mexicana de Sociología*, 291-320.
- Graciarena, J. (1972). *Poder y clases sociales en el desarrollo de América Latina*. Paidós.
- Graciarena, J. (1984). El Estado latinoamericano en perspectiva. Figuras, crisis, prospectiva. *Pensamiento iberoamericano*, 5.
- Gramsci, A. (1981a). *Cuadernos de la cárcel*. Ediciones Era.
- Gramsci, A. (1981b). *Cuadernos de la cárcel. Tomo 2*. Ediciones ERA.
- Guillén Romo, A. (2008). Modelos de desarrollo y estrategias alternativas en América Latina. *América Latina y desarrollo económico*. Madrid: Editorial Akal.
- Gurrieri, A., & Sáinz, P. (2003). *Empleo y movilidad estructural: Trayectoria de un tema prebischiano*. <https://hdl.handle.net/11362/10901>
- Handlin, S. (2022). Sebastián Mazzuca, Latecomer State Formation: Political Geography and Capacity Failure in Latin America, New Haven, Yale University Press, 2021, 464 pp. *Política y gobierno*, 29(2).
- Harari, I. (2009). La desnacionalización automotriz: Los casos de IAME e IKA. *Realidad Económica*, 244, 37-60.

- Harvey, D. (1998). *La condición de la posmodernidad. Investigación sobre los orígenes del cambio cultural*. Amorrortu Editores.
- Heredia, M. (2008). *Las elites porteñas y la Bolsa de Comercio de Buenos Aires (1989-2006). Liberales y conservadores en la reestructuración del mercado de capitales*.
- Hickel, J., Sullivan, D., & Zoomkawala, H. (2021). Plunder in the post-colonial era: Quantifying drain from the global south through unequal exchange, 1960–2018. *New Political Economy*, 26(6), 1030-1047.
- Hirsch, J. (1978). The state apparatus and social reproduction: Elements of a theory of the bourgeois state. *State and capital: a Marxist debate*, 57-107.
- Hirschman, A. (1958). *The strategy of economic development*. Yale University Press.
- Hirschman, A. (1968). The Political Economy of Import-Substituting Industrialization in Latin America. *The Quarterly Journal of Economics*, 82(1), 1-32.
- Hobsbawm, E. (2010a). *Age of Capital: 1848-1875*. Hachette UK.
- Hobsbawm, E. (2010b). *Age of Empire: 1875-1914*. Hachette UK.
- Hobsbawm, E. J. (1998). *Historia del siglo XX*.
- Holloway, J. (1977). *Marxismo, estado y capital. La crisis como expresión del poder del trabajo*. Editorial Tierra del Fuego.
- Hora, R. (2002). *Los terratenientes de la pampa argentina: Una historia social y política, 1860-1945*. Siglo Veintiuno de Argentina Editores.
- Horowicz, A. (2021). *Los cuatro peronismos*. EDHASA.
- Horowicz, A. (2023). *Las dictaduras argentinas: Historia de una frustración nacional*. EDHASA.
- Hui, V. T. (2005). *War and state formation in ancient China and early modern Europe*. Cambridge University Press.
- Ingham, G. (1994). States and markets in the production of world money: Sterling and the dollar. *Money, power and space*, 29-48.
- James, D. (1994). *Resistance and Integration: Peronism and the Argentine Working Class, 1946 - 1976*. Cambridge University Press. <http://gen.lib.rus.ec/book/index.php?md5=043D988FE29B322DE497B9EB8B6A4328>
- Jáuregui, A. (1993). El despegue de los industriales argentinos. En *Argentina en la paz de dos guerras* (pp. 161-192). Biblos.
- Jáuregui, A. (2013). La planificación en la Argentina: El CONADE y el PND (1960-1966). *Anuario del Centro de Estudios Históricos Profesor Carlos S. A. Segreti*, 13, Article 13. <https://doi.org/10.52885/2683-9164.v0.n13.22171>
- Jessop, B. (1984). Estrategias de acumulación, formas de Estado y proyectos hegemónicos. *Estudios Políticos*.
- Jessop, B. (2002). *The future of the capitalist state*. Polity Cambridge.
- Jessop, B. (2014). El Estado y el poder. *Utopía y praxis latinoamericana*, 19(66), 19-35.
- Jorge, E. F. (1986). *Industria y concentración económica. Desde principios de siglo hasta el peronismo*. Hyspamérica.

- Justo López, M. (2005). La política ferroviaria nacional en un sistema explotado por empresas privadas. *X Jornadas Interescuelas/Departamentos de Historia*.
- Justo López, M. (2022). Las grandes compañías ferroviarias de capital británico en Argentina como empresas autónomas. 1900-1930. *Anuario Centro de Estudios Económicos de la Empresa y el Desarrollo*, 17, Article 17. [https://doi.org/10.56503/ANUARIO/Nro.17\(14\)pp.13-52](https://doi.org/10.56503/ANUARIO/Nro.17(14)pp.13-52)
- Kabat, M. (2013). La Corporación para la Promoción del Intercambio y las exportaciones no tradicionales, 1941-1946. *Revista de historia americana y argentina*, 48(2), 71-105.
- Kaplan, M. (1964). Orígenes de la política petrolera argentina (1907-1916). *Fichas de investigación económica y social*, 4, 47-57.
- Kaplan, M. (1969). Formación del Estado Nacional en América Latina. En *Amorrortu, España*.
- Kaplan, M. (1972). Política del petróleo en la primera presidencia de Hipolito Yrigoyen (1916-1922). *Desarrollo económico*, 3-24.
- Karatasli, S. S. (2020). Global Inequality and Capitalist World-Economy, 1500—Present: A Critique of Neo-Modernization Theories. *Challenges of Globalization and Prospects for an Inter-civilizational World Order*, 307-330.
- Karatasli, S. S., & Kumral, S. (2017). Great convergence or the third great divergence?: Changes in the global distribution of wealth, 1500–2008. En *The world-system as unit of analysis* (pp. 36-49). Routledge.
- Karataşlı, Ş. S. (2017). The Capitalist World-economy in the Longue Durée. *Sociology of Development*, 3(2), 163-196. <https://doi.org/10.1525/sod.2017.3.2.163>
- Kasahara, S. (2013). The Asian developmental state and the flying geese paradigm. *UNCTAD Discussion Papers*.
- Katz, S., & Levy Yeyati, E. (2024). *When did Argentina lose its mojo? A short note on economic divergence* (Working Paper 114). Economic Research Working Papers. <https://www.econstor.eu/handle/10419/297809>
- Kay, C. (2002). Reforma agraria, industrialización y desarrollo: ¿ Por qué Asia Oriental superó a América Latina? *Debate Agrario*, 34, 45.
- Kerner, D. (2003). La CEPAL, las empresas transnacionales y la búsqueda de una estrategia de desarrollo latinoamericana. *Revista de la CEPAL*, 79, 85-99.
- Keynes, J. M. (2010). The end of laissez-faire. En *Essays in persuasion* (pp. 272-294). Springer.
- Keynes, J. M. (2014). *Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero*. Fondo de cultura económica.
- Kindleberger, C. P. (1986). *The world in depression, 1929-1939*. Univ of California Press.
- King, G., & Zeng, L. (2001). Improving forecasts of state failure. *World Politics*, 53(4), 623-658.
- Kohli, A. (2004). *State-directed development: Political power and industrialization in the global periphery*. Cambridge university press.
- Korzeniewicz, R. P. (1993). Las vísperas del peronismo. Los conflictos laborales entre 1930 y 1943. *Desarrollo Económico*, 323-354.

- Krippner, G. (2005). The Financialization of the American economy. *Socio-economic review*, 3(2), 173-208.
- Kurtz, M. J. (2013). *Latin American state building in comparative perspective: Social foundations of institutional order*. Cambridge University Press.
- Laclau, E. (1971). Feudalism and capitalism in Latin America. *New Left Review*.
- Lanciotti, N., & Lluch, A. (2021). Capital extranjero y grandes empresas nacionales durante la expansión agroexportadora (1880-1930). *El viejo y el nuevo poder económico en la Argentina. Del siglo XIX a nuestros días, coordinado por Martín Schorr*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores, 13-46.
- Lanús, J. A. (1984). *De Chapultepec al Beagle: Política exterior argentina, 1945-1980*. Hyspamérica. <https://cir.nii.ac.jp/crid/1130000793809907328>
- Lapavistas, C. (2013). The financialization of capitalism: «Profiting without producing». *City*. <https://doi.org/10.1080/13604813.2013.853865>
- Lattuada, M. (2002). El peronismo y los sectores sociales agrarios: La resignificación del discurso como articulador de los cambios en las relaciones de dominación y la permanencia de las relaciones de producción. *Mundo agrario*, 3(5), 0-0.
- Lauxmann, C., & Fernández, V. R. (2023). *La odisea del desarrollo: América Latina entre Escila y Caribdis. Consideraciones sobre el caso argentino*. Miño y Dávila.
- Lemay-Hébert, N. (2009). Statebuilding without nation-building? Legitimacy, state failure and the limits of the institutionalist approach. *Journal of intervention and statebuilding*, 3(1), 21-45.
- Lenarduzzi, J. (2007). *La inversión extranjera directa en Argentina durante los gobiernos peronistas (1946-1955)*. <http://repositorio.udes.edu.ar/jspui/handle/10908/110>
- Lenin, V. I. (2021). *El imperialismo, fase superior del capitalismo*. Editorial Cienfuegos.
- León, C. A., & Rossi, C. A. (2003). La Junta Nacional de Granos. *Realidad económica*, 196.
- Lewis, W. A. (1960). Desarrollo económico con oferta ilimitada de mano de obra. *El trimestre económico*, 27(108 (4)), 629-675.
- Lindenboim, J. (2008). Distribución funcional del ingreso, un tema olvidado que reclama atención. *Problemas del desarrollo*, 39(153), 83-117.
- Lindenboim, J., Graña, J. M., & Kennedy, D. (2005). *Distribución funcional del ingreso en Argentina: Ayer y hoy*. Eudeba.
- Llach, J. C. (1972). *Dependencia, procesos sociales y control del estado en la década del treinta*.
- Llach, J. J. (1984). El Plan Pinedo de 1940, su significado histórico y los orígenes de la economía política del peronismo. *Desarrollo económico*, 515-558.
- Lluch, A. (2019). Las empresas frigoríficas en Argentina: Estrategias empresariales y cambios en el sector industrial (1882-1930). *América Latina en la historia económica*, 26(2). <https://doi.org/10.18232/alhe.985>
- Lluch, A., & Lanciotti, N. S. (2012). Las empresas europeas en Argentina: Condicionantes, destinos de inversión y cambios organizativos entre la primera y la segunda guerra mundial. *Desarrollo Económico: Revista de Ciencias Sociales*, 119-146.

- Lottholz, P., & Lemay-Hébert, N. (2016). Re-reading Weber, re-conceptualizing state-building: From neo-Weberian to post-Weberian approaches to state, legitimacy and state-building. *Cambridge Review of International Affairs*, 29(4), 1467-1485.
- Maestro Backsbacka, F. J., & Sagredo Santos, A. (2016). El diario comunista Daily Worker de Nueva York: Un estudio hemerográfico de su evolución durante el segundo pánico rojo de Estados Unidos. *Historia y comunicación social*, 21(2).
- Mallon, R., & Sourrouille, J. (1973). *La política económica en una sociedad conflictiva: El caso Argentino*. Amorrortu Editores.
- Mann, M. (1986). The sources of social power. *Volume I: A History of Power from the*.
- Marglin, E. S. A., & Schor, J. B. (Eds.). (1992). *The Golden Age of Capitalism: Reinterpreting the Postwar Experience*. Oxford University Press.
- Marichal, C. (1989). *A century of debt crises in Latin America*. Princeton University Press.
- Marotta, S. (1970). *El movimiento sindical argentino: Su génesis y desarrollo*. Calomino.
- Martí, G. M. (2005). ARGENTINA Y SU INSERCIÓN EN EL MUNDO FINANCIERO A FINES DE 1890: El Sistema de Bancos Garantizados. *El Trimestre Económico*, 72(285(1)), 55-111.
- Marx, K. (1843). *Crítica a la Filosofía del Derecho de Hegel*.
- Marx, K. (2001). *El Capital: Libro segundo. El proceso de circulación del Capital*. Siglo XXI.
- Marx, K. (2009). *El Capital: Libro tercero. El proceso global de la producción capitalista*. (Vol. 2). Siglo XXI.
- Marx, K. (2010). *El Capital. Crítica de la economía política. Libro primero: El proceso de producción del capital*. Siglo XXI.
- Marx, K. (2016). *El 18 Brumario de Luis Bonaparte*. Siglo XXI.
- Marx, K., & Engels, F. (1974). *La ideología alemana*. EDICIONES PUEBLOS UNIDOS/EDICIONES GRIJALBO, S. A.
- Massey, D. (1995). *Spatial divisions of labour: Social structures and the geography of production*. Bloomsbury Publishing.
- Mathias, P. (2013). *The first industrial nation: The economic history of Britain 1700–1914*. Routledge.
- Mazzei, D. H. (2013). La élite del Ejército argentino (1962-1973). *Cuadernos de Marte*, 4, Article 4.
- Mazzei, D. H. (2016). *Bajo el poder de la caballería. El ejército argentino (1962-1973)*. Editorial Eudeba. <https://www.eudeba.com.ar/Papel/9789502320540/Bajo+el+poder+de+la+caballería>
- Mazzuca, S. (2021). Latecomer state formation. En *Latecomer State Formation*. Yale University Press.
- Mazzuca, S. (2022). Respuesta a Samuel Handlin. *Política y gobierno*, 29(2).
- Medeiros, C. A., & Serrano, F. (1999). Padrões monetários internacionais e crescimento. *Estados e moedas no desenvolvimento das nações. Petrópolis: Vozes*, 119-151.
- Meier, G., & Seers, D. (1984). *Pioneers in Development*. Oxford University Press.

- Merino, G. (2024). La dimensión geopolítica del desarrollo. *Desarrollo, Estado y Espacio*, 3(1), Article 1. <https://doi.org/10.14409/rdee.2024.1.e0042>
- Merino, G. E., & Sly, M. J. H. (2023). Argentina en el sistema mundial desde el quiebre de los 70's a la actualidad: Política exterior, proyectos en pugna y punto de bifurcación. *Relaciones Internacionales*, 32(65), Article 65. <https://doi.org/10.24215/23142766e182>
- Migdal, J. S. (1988). *Strong Societies and Weak States*. Princeton University Press. <https://doi.org/10.2307/j.ctvzsmdz>
- Migdal, J. S. (2001). *State in society: Studying how states and societies transform and constitute one another*. Cambridge University Press.
- Míguez, M. C. (2012). Illia y Santo Domingo: De las columnas de Primera Plana al golpe de Estado. *Ciclos en la historia, la economía y la sociedad*, 20(40), 00-00.
- Miguez, M. C., & Morgenfeld, L. A. (2016). Contratos petroleros, intervención estatal y Santo Domingo: Tres puntos de tensión en las relaciones Argentina-Estados Unidos durante el gobierno de Illia (1963-1966). En *Mercados en común: Estudios sobre conexiones transnacionales, negocios y diplomacia en las Américas (siglos XIX y XX)*. El Colegio de México. <https://ri.conicet.gov.ar/handle/11336/110381>
- Miranda, J. (2018). How China did not transform into a market economy. En *Non-market economies in the global trading system* (pp. 65-97). Springer.
- Møller, J. (2016). *State formation, regime change, and economic development*. Taylor & Francis.
- Morgenfeld, L. (2012). Desarrollismo, Alianza para el Progreso y Revolución Cubana: Frondizi, Kennedy y el Che en Punta del Este (1961-1962). *Ciclos en la historia, la economía y la sociedad*, 20(40), 00-00.
- Morgenfeld, L. (2014). Argentina y Estados Unidos, golpe a golpe (1966-1976). *Revista SAAP*, 8(2), 521-554.
- Morgenfeld, L., & Miguez, M. C. (2012). *La cuestión petrolera durante el gobierno de Illia: Repercusiones en los Estados Unidos y en las clases dirigentes locales*. <https://ri.conicet.gov.ar/handle/11336/16173>
- Moyano, D. (2023). Los comienzos del Banco de la Nación Argentina: Crisis y resurrección de la banca pública (1891-1914). En A. Regalsky & M. Rougier, *1891-2022. Historia del Banco de la Nación Argentina y su papel en la promoción del desarrollo*.
- Murmis, M., & Portantiero, J. C. (1971). *Estudios sobre los orígenes del peronismo* (Vol. 1). Siglo Vientiuno Argentina Editores.
- Mustapic, A. M. (1984). Conflictos institucionales durante el primer gobierno radical: 1916-1922. *Desarrollo Económico*, 24(93), 85-108. <https://doi.org/10.2307/3466781>
- Nay, O. (2013). Fragile and failed states: Critical perspectives on conceptual hybrids. *International Political Science Review*, 34(3), 326-341.
- Notcheff, H. (1995). Los senderos perdidos del desarrollo. Élite económica y restricciones al desarrollo de la Argentina. En D. Azpiazu & H. Notcheff (Eds.), *El desarrollo ausente. Restricciones al desarrollo, neoconservadurismo y élite económica en Argentina. Ensayos de economía política*.
- Nurkse, R. (1952). Some international aspects of the problem of economic development. *The American economic review*, 42(2), 571-583.

- Ocampo, J. A., Stallings, B., Bustillo, I., Velloso, H., & Frenkel, R. (2014). *La crisis latinoamericana de la deuda desde la perspectiva histórica*. Cepal.
- O'Connell, A. (1984). La Argentina en la depresión: Los problemas de una economía abierta. *Desarrollo económico*, 479-514.
- O'Connor, J. (1973). *The fiscal crisis of the State*.
- Odisio, J. C. (2022). *El pensamiento económico de Marcelo Diamand*. Editorial Manuel Belgrano. Ministerio de Economía de la Nación. <https://ri.conicet.gov.ar/handle/11336/205503>
- O'Donnell, G. (1975). Reflexiones sobre las tendencias generales de cambio en el Estado burocrático-autoritario. *Documento Cedes;(1), 1975*. <http://repositorio.cedes.org/handle/123456789/3291>
- O'Donnell, G. (1977). Estado y alianzas en la Argentina, 1956-1976. *Desarrollo económico*, 16(64), 523-554.
- O'Donnell, G. (1978). Notas para el estudio de la burguesía local, con especial referencia a sus vinculaciones con el capital transnacional y el aparato estatal. *Estudios Sociales;(12), 1978*. <http://repositorio.cedes.org/handle/123456789/3311>
- O'Donnell, G. (2009). *El Estado burocrático autoritario 1966-1976. Triunfos, derrotas y crisis*. Prometeo Libros Editorial.
- Offe, C. (1984). *Contradictions of the welfare state*. Hutchinson.
- Oría, S. (1944). *El estado argentino y la nueva economía, intervencionismo defensivo*. Impresores Peuser, sa.
- Ormaechea, E., & Fernández, V. R. (2020). Estado y desarrollo en América Latina. En búsqueda del debate perdido en la tradición teórica cepalina. *Revista Historia Regional*, 43, 1-15.
- Ormaechea, E., & Sidler, J. (2023). La CEPAL y el rol del Estado en la discusión del cambio estructural. *Cuadernos de Economía Crítica*, 9(18), 11-32.
- Oszlak, O. (1982). *La formación del Estado argentino. Orden, progreso y organización nacional*. Planeta.
- Painter, D. (1999). *The Cold War: An International History*. Routledge. <https://www.routledge.com/The-Cold-War-An-International-History/Painter/p/book/9780415153164>
- Palermo, S. A. (2011). Los desafíos de la democratización del progreso: El radicalismo y la expansión de los ferrocarriles del Estado, 1916-1930. *Travesía: Revista de Historia económica y social*, 13, 93-125.
- Parnreiter, C. (2018). America first! Donald Trump, the demise of the U.S. hegemony and chaos in the capitalist world-system. *Zeitschrift fur Wirtschaftsgeographie*, 62(1), 1-13. <https://doi.org/10.1515/zfw-2017-0024>
- Paz, H. (1996). La Tercera Posición, 1949-1951. En S. R. Jalabe, *La política exterior argentina y sus protagonistas, 1880-1995*. Nuevohacer, Grupo Editor Latinoamericano.
- Peña, M. (1964a). Crecimiento (1935-1946) y estancamiento (1947-1963) de a Producción Industrial Argentina. *Fichas de investigación económica y social*, 1(1), 5-23.
- Peña, M. (1964b). Naturaleza de las relaciones entre las clases dominantes argentinas y las metrópolis. *Fichas de investigación económica y social*, 4, 3-25.

- Peña, M. (1965). Claves para la Historia Argentina: La Revolución del 90. *Fichas de investigación económica y social*, 6, 3-23.
- Peña, M. (2012). *Historia del pueblo argentino:(1500-1955)*. Emecé.
- Peña, M. (2023a). Imperialismo e industrialización de los países atrasados. En *Debates sobre la burguesía argentina, la liberación nacional y el peronismo* (p. 456). Ediciones IPS.
- Peña, M. (2023b). Industrialización, pseudoindustrialización y desarrollo combinado. En *Debates sobre la burguesía argentina, la liberación nacional y el peronismo* (p. 456). Ediciones IPS.
- Peña, M. (2023c). Rasgos biográficos de la famosa burguesía industrial argentina. En *Debates sobre la burguesía argentina, la liberación nacional y el peronismo* (p. 456). Ediciones IPS.
- Peralta Ramos, M. (1978). *Acumulación de capital y crisis política en Argentina: 1930-1974*.
- Peralta Ramos, M. (2019). *The political economy of Argentina: Power and class since 1930*. Routledge.
- Persello, A. V. (2006). Partidos políticos y corporaciones: Las juntas reguladoras de la producción, 1930-1943. *Boletín del Instituto de Historia Argentina y Americana Dr. Emilio Ravignani*, 29, 85-118.
- Pinto, A. (1982). Centro-periferia e industrialización. Vigencia y cambios en el pensamiento de la CEPAL. *El Trimestre Económico*, 50(Número Especial), 1043-1076.
- Piñeiro, E. (2006). *Las disidencias radicales durante la presidencia de Marcelo Torcuato de Alvear.(1922-1928)*.
- Plotkin, M. B., & Neiburg, F. (2003). Elites intelectuales y ciencias sociales en la Argentina de los años 60. El Instituto Torcuato Di Tella y la Nueva Economía. *EIAL: Estudios Interdisciplinarios de America Latina y el Caribe*, 14(1), 119-149.
- Polanyi, K. (1957). *The great transformation*. Beacon Press.
- Pomeranz, K. (2000). *The great divergence: China, Europe, and the making of the modern world economy*. Princeton University Press.
- Pontoriero, E. D. (2015). *Estado de excepción y contrainsurgencia: El Plan CONINTES y la militarización de la seguridad interna en la Argentina (1958-1962)*. <https://ri.conicet.gov.ar/handle/11336/70349>
- Pontoriero, E. D., Águila, G., Garaño, S., & Scatizza, P. (2016). De la guerra (contrainsurgente): La formación de la doctrina antisubversiva del Ejército argentino (1955-1976). *Estudios/Investigaciones*, 57.
- Portantiero, J. C. (1973). Clases dominantes y crisis política en la Argentina actual (1973). En O. Braun (Ed.), *El capitalismo argentino en crisis* (pp. 73-117). Siglo Veintiuno.
- Portantiero, J. C. (1977). Economía y política en la crisis Argentina: 1958-1973. *Revista mexicana de sociología*, 531-565.
- Potash, R. (1969a). *The Army and Politics in Argentina, 1928-1945: Yrigoyen to Perón* (Vol. 1). Stanford University Press.



- Potash, R. (1969b). *The Army and Politics in Argentina, 1945-1962: Peron to Frondizi*. Stanford University Press.
- Potash, R. (1994). *El ejército y la política en la Argentina: 1962-1973, de la caída de Frondizi a la restauración peronista* /. Sudamericana.
- Poulantzas, N. (1969). *Poder político y clases sociales en el Estado capitalista*. Siglo Veintiuno Editores.
- Poulantzas, N. (1978). *Estado, poder y socialismo*. Siglo XXI Editores.
- Pozzi, P. A. (2015). La guerrilla argentina y las masas: El ERP y su inserción. *Revista Tempo e Argumento*, 7(16), 108-128.
- Prebisch, R. (1976). Crítica al capitalismo periférico. *Revista de la CEPAL, Primer sem*, 7-74.
- Prebisch, R. (1986). El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas. *Desarrollo económico*, 479-502.
- Quijano, A. (1967). *La urbanización de la sociedad en América Latina*. CEPAL - Naciones Unidas.
- Quijano, A. (1968). Dependencia, cambio social y urbanización en Latinoamérica. *Revista Mexicana de Sociología*, XXX, 525-570.
- Rapoport, M. (1995). Argentina y la Segunda Guerra Mundial mitos y realidades. *EIAL- Estudios Interdisciplinarios de América Latina y el Caribe*, 6(1).
- Rapoport, M. (2000). *Historia económica, política y social de la Argentina: 1880-2000*. Macchi.
- Rapoport, M., & Laufer, R. (2000). *Estados Unidos ante el Brasil y la Argentina: Los golpes militares de la década de 1960*. Editorial Economizarte.
- Rayes, A. (2021). Una Hidra de Lerna. La política arancelaria argentina, c. 1863-1923. *Desarrollo Económico*, 61(234), 125-150.
- Regalsky, A. M. (1999). Banca y capitalismo en la Argentina, 1850-1930. Un ensayo crítico. *Ciclos*, Vol. 09(Nro. 18).
- Regalsky, A. M., & Salerno, E. (2005). En los comienzos del Estado empresario: La inversión pública en ferrocarriles y obras sanitarias entre 1900 y 1928. *Anuario del Centro de Estudios Históricos «Prof. Carlos S. A. Segreti»*, 5(5), 247-272.
- Riz, L. de, & Gerchunoff, P. (2014). Los golpes militares en Argentina. *Jornadas de Historia (XIII: 2013: Universidad Torcuato Di Tella: Buenos Aires, Argentina)*.
- Rocchi, F. (2005). *Chimneys in the desert: Industrialization in Argentina during the export boom years, 1870-1930*. Stanford University Press.
- Rocchi, F. (2020). Una expansión desigual. Los cambios en el consumo argentino, desde principios del siglo XX hasta la década de 1940. *Boletín del Instituto de Historia Argentina y Americana Dr. Emilio Ravignani*, 53, 229-255.
- Rock, D. (1975). *Politics in Argentina, 1890-1930: The rise and fall of radicalism*. Cambridge University Press.
- Rock, D. (1998a). Argentina from the First World War to the Revolution of 1930. En *The Cambridge History of Latin America* (Vol. 5, pp. 419-452).

- Rock, D. (1998b). Argentina in 1914: The pampas, the interior, Buenos Aires. En *The Cambridge History of Latin America* (Vol. 5, pp. 393-418).
- Rodney, W. (2018). *How europe underdeveloped africa*. Verso Books.
- Romero, L. A. (2002). El Estado y las corporaciones. En *De las cofradías a las organizaciones de la sociedad civil, historia de la iniciativa asociativa en Argentina 1776-1996*.
- Romero, L. A. (2007). La violencia en la historia argentina reciente: Un estado de la cuestión. *Historizar el pasado vivo en América Latina*, 1-137.
- Romero, L. A., & Rofman, A. (1974). *Sistema socioeconómico y estructura regional en la Argentina*. Amorrortu Editores.
- Rostow, W. W. (1959). The stages of economic growth. *The economic history review*, 12(1), 1-16.
- Rougier, M. (2007). Crédito e industria en tiempos de Perón, 1944-1955. *Revista de Historia Industrial*. <https://raco.cat/index.php/HistorialIndustrial/article/view/82450>
- Rougier, M. (2021). El pensamiento económico de Aldo Ferrer. *Editorial Manuel Belgrano del Ministerio de Economía*.
- Rougier, M., & Fiszbein, M. (2006). *La frustración de un proyecto económico: El gobierno peronista de 1973-1976*. Ediciones Manantial.
- Rougier, M., & Raccanello, M. (2021a). *El Estado empresario en la industrialización por sustitución de importaciones (1930-1975)*.
- Rougier, M., & Raccanello, M. (2021b). Estado y poder económico en la industrialización sustitutiva de importaciones (1930-1975). En *El viejo y el nuevo poder económico en la Argentina*. Siglo XXI. <https://ri.conicet.gov.ar/handle/11336/150964>
- Rouquié, A. (1981). *Poder militar y sociedad política en la Argentina*. Emecé.
- Rubinzal, D. (2018a). *Historia política y económica de la Argentina. Tomo I: El modelo agroexportador: Carne, trigo y exclusión social*.
- Rubinzal, D. (2018b). *Historia política y económica de la Argentina. Tomo II: peronismo y desarrollismo. La industrialización sustitutiva entre votos, botas y proscripciones*.
- Ruggie, J. G. (1982). International regimes, transactions, and change: Embedded liberalism in the postwar economic order. *International organization*, 36(2), 379-415.
- Sábato, J. F. (1988). *La clase dominante en la Argentina moderna: Formación y características*. CISEA.
- Sachs, J. (2011). *The End of Poverty: How We Can Make it Happen in Our Lifetime*. Penguin UK.
- Saettone, F. (2012). Las prácticas políticas durante los primeros años del radicalismo argentino (1916-1922). *CONfines de relaciones internacionales y ciencia política*, 8(16), 137-156.
- Salerno, E. (2019). El Estado empresario temprano: La experiencia de los Ferrocarriles del Estado. Empresa pública, burocracia y conectividad en la primera mitad del siglo XX en Argentina. *H-industria. Revista de historia de la industria y el desarrollo en América Latina*, 25, Article 25.

- Salvatore, R. (2016). Burocracias expertas y exitosas en Argentina: Los casos de educación primaria y salud pública (1870–1930). *Estudios Sociales del Estado*, 2(3), 22-64.
- Sánchez Román, J. A. (2014). Del impuesto a la tierra al impuesto al capital: Impuestos y reforma agraria en Argentina, 1958-1976. *América Latina en la historia económica*, 21(2), 84-115.
- Saylor, R. (2019). *State Building in Boom Times: Commodities and Coalitions in Latin America and Africa*. SciELO Brasil.
- Scalabrini Ortiz, R. (1964). *Historia de los ferrocarriles argentinos*. Plus Ultra.
- Schurmann, F. (1974). *The logic of world power: An inquiry into the origins, currents, and contradictions of world politics*.
- Schvarzer, J. (1987). *La política económica de Martínez de Hoz*. Hyspamérica.
- Schvarzer, J. 6402. (1996). *La industria que supimos conseguir. Una historia político-social de la industria argentina*. Planeta.
- Semán, E. (2021). *Breve historia del antipopulismo: Los intentos por domesticar a la Argentina plebeya, de 1810 a Macri*. Siglo XXI Editores.
- Sidicaro, R. (2011). *Los tres peronismos: Estado y poder económico 1946-1955, 1973-1976, 1989-1999*. Siglo Veintiuno. <https://cir.nii.ac.jp/crid/1130282272932565248>
- Sidler, J., & Fernández, V. R. (2022). Estados, espacios y hegemonía en la reestructuración global capitalista. Contribuciones para una perspectiva estructural, histórica y dinámica. *Desafíos*, 34(1).
- Sikkink, K. (1993). Las capacidades y la autonomía del Estado en Brasil y la Argentina. Un enfoque neoinstitucionalista. *Desarrollo Económico*, 32.
- Silver, B. J. (1995). World-scale patterns of labor-capital conflict: Labor unrest, long waves, and cycles of world hegemony. *Review (Fernand Braudel Center)*, 18(1), 155-192.
- Silver, B. J., & Slater, E. (1999). The social origins of world hegemonies. *Chaos and governance in the modern world system*, 151-216.
- Skocpol, T. (1977). *Wallerstein's world capitalist system: A theoretical and historical critique*. University of Chicago Press.
- Skocpol, T., Evans, P., Rueschemeyer, D., & Skocpol, T. (1985). *Bringing the state back in*. Cambridge.
- Smulovitz, C. (1991). En búsqueda de la fórmula perdida. *Desarrollo económico*, 121.
- Soifer, H. D. (2015). *State building in Latin America*. Cambridge University Press.
- Sourrouille, J. V. (1976). Impacto de las empresas transnacionales sobre el empleo y los ingresos: El caso de Argentina. *ILO Working Papers*, Article 991993053402676. <https://ideas.repec.org/p/ilo/ilowps/991993053402676.html>
- Spykman, N. J. (1944). *Estados Unidos frente al mundo* (Vol. 4). Fondo de cultura económica.
- Sternberg, F. (1954). *¿Capitalismo o socialismo?* Fondo de Cultura Económica.
- Stone, I. (1977). British direct and portfolio investment in Latin America before 1914. *The Journal of Economic History*, 37(3), 690-722.

- Strange, S. (1971). Sterling and British policy: A political view. *International Affairs (Royal Institute of International Affairs 1944-)*, 47(2), 302-315.
- Sunkel, O. (1970). *El subdesarrollo latinoamericano y la teoría del desarrollo*.
- Sunkel, O. (1998). *Cincuenta años del pensamiento de la CEPAL: textos seleccionados*. CEPAL. <https://repositorio.cepal.org/entities/publication/53c11666-b413-4de5-8ea1-9d5103efc564>
- Sunkel, O., & Paz, P. (1970). *El subdesarrollo latinoamericano y la teoría del desarrollo*. Siglo Veintiuno Editores.
- Suriano, J. (2000). *La cuestión social en Argentina 1870-1943*.
- Svampa, M. (2016). *Debates Latinoamericanos. Indianismo, desarrollo, dependencia y populismo*. Edhasa.
- Tereschuk, N. (2019). Organismos de planificación y Estado desarrollista en la Argentina (1943-1975). *Voces en el Fénix*. <https://vocesenelfenix.economicas.uba.ar/organismos-de-planificacion-y-estado-desarrollista-en-la-argentina-1943-1975/>
- Tilly, C. (1984). *Big structures, large processes, huge comparisons*.
- Tilly, C. (1990). Coercion, capital, and European states, AD 990–1990. En *Basil Blackwell Publishers*. Basil Blackwell Publishers.
- Torre, J. C. (1989). Interpretando (una vez más) los orígenes del peronismo. *Desarrollo económico*, 525-548.
- Vieira, P. A. (2015). O nacionalismo metodológico na economia e a economia política dos sistemas-mundo como possibilidade de sua superação. *Estudos do CEPE*, 0(42 SE), 78-94. <https://doi.org/10.17058/cepe.v0i42.6204>
- Vieira, P. A., Ouriques, H. R., & Pádua dos Santos, F. (2023). Trajetórias divergentes: A América Latina e o Leste Asiático na economia-mundo capitalista. *Colombia Internacional*, 113, 23-59.
- Villanueva, J. (1972). El origen de la industrialización argentina. *Desarrollo económico*, 451-476.
- Villarruel, J. (1993). El futuro como incertidumbre: Los industrialistas y la tutela del Estado. En *Argentina en la paz de las dos guerras* (pp. 193-230).
- Vitelli, G. (1999). *Los dos siglos de la Argentina: Historia económica comparada*.
- Vitto, C. (2020). Apuntes para el estudio de las fracciones del capital durante el tercer gobierno peronista (1973-1976). *Realidad Económica*, 50(336), Article 336.
- Volkind, P., & Barlaro, R. (2011). Las empresas exportadoras de granos en Argentina durante la etapa agroexportadora (1880-1914): Indagaciones y problemas. *Documentos del CIEA*, 11, 5-22.
- Wade, R. (2011). US hegemony and the World Bank: The fight over people and ideas. *Review of International Political Economy*, 2290(February 2012), 37-41. <https://doi.org/10.1080/0969229011012609>
- Wallerstein, I. (1974a). Dependence in an interdependent world: The limited possibilities of transformation within the capitalist world economy. *African Studies Review*, 17(1), 1-26.
- Wallerstein, I. (1974b). *The modern world-system: Capitalist agriculture and the origins of the European world-economy in the sixteen century*. Academic Press.

- Wallerstein, I. (1979). *The capitalist world-economy*. Cambridge University Press.
- Wallerstein, I. (2004). *World-systems analysis: An introduction*. Duke University Press.
- Walter, J. (1994). En el corazón de la tormenta. Dilemas de la transición aperturista en una empresa automotriz argentina durante los años ochenta. *La coopération technologique einternationale. Les transferts de technologie*. Bruselas: Ed. De Boeck.
- Wang, Y. (2021). State-in-society 2.0: Toward fourth-generation theories of the state. *Comparative Politics*, 54(1), 175-198.
- Wang, Y. (2022). *The rise and fall of imperial China: The social origins of state development* (Vol. 13). Princeton University Press.
- Weber, M. (1994). *Political writings*. Cambridge University Press.
- Weber, M. (2013). *From Max Weber: Essays in sociology*. Routledge.
- Weber, M. (2021). *Economía y sociedad*. Fondo de cultura económica.
- Wong, R. B. (1997). *China transformed: Historical change and the limits of European experience*. Cornell University Press.
- Woo, J., & Woo-Cumings, M. (1991). *Race to the swift: State and finance in Korean industrialization*. Columbia University Press.
- Woods, R. B. (1979). *The Roosevelt Foreign Policy Establishment and the «Good Neighbor»*. *The United States and Argentina, 1941-1945*. University Press of Kansas. <https://doi.org/10.2307/j.ctv1p2gmfp>
- Yamada, N. (2012). The multiplicity of national development in the world-system: A critical perspective. En *Routledge Handbook of World-Systems Analysis* (pp. 112-120). Routledge.
- Zhao, D. (2015). *The Confucian-legalist state: A new theory of Chinese history*. Oxford University Press.