



**Universidad Nacional del Comahue  
San Carlos de Bariloche (República Argentina)  
23 al 27 de octubre de 2012**

**El desarrollo industrial y el debate sobre la eficiencia obrera (1955-1962)**

**Aníbal Pablo Jáuregui**

## ***Resumen***

Desde los últimos años de la década peronista (1945-55) se instaló en el país una fuerte tensión entre la cultura del trabajo consolidada en aquellos años y las necesidades de incrementar el ritmo de desarrollo industrial y productivo. A pesar de existir una fuerte coincidencia entre todas las corrientes políticas en torno a este problema, el tema quedó fuertemente sometido al debate político general. Así bajo la Revolución Libertadora, el problema de la productividad quedó relegado por la oposición de los trabajadores pero también por la provisoriedad política. En los años de la Presidencia de Frondizi se llevó a cabo un proceso de re-estructuración de la industria con las modificaciones del empleo pero esta fue efectuada cuando el país atravesaba una etapa caracterizada por la inestabilidad política y económica, que afectaría directamente tanto a los trabajadores, y sus organizaciones, como a los empresarios.

## ***1. Introducción***

Como sabemos la historia argentina desde 1930 estuvo determinada por una recurrencia a las crisis económicas y políticas. Estas han estado directamente ligadas a la ausencia de acuerdos básicos en la sociedad que dieran la legitimidad a las políticas públicas seguidas por los diferentes y tan distintos gobiernos que se sucedieron a partir de ese momento<sup>1</sup>. El proceso de estancamiento observable desde esos años le confirió a las políticas favorables al crecimiento una importancia singular; de allí que entre 1955 y 1970, los problemas relativos al desarrollo económico pasaron a ocupar el foco de la agenda política. Esta importancia quedó plasmada en el mismo nombre que adquirió un

---

<sup>1</sup> Entre los autores que recientemente enfatizaron esta tendencia encontramos a E. Míguez, “Las crisis argentinas en perspectiva histórica”, *Boletín del Instituto de Historia Argentina y Americana ‘Dr. Emilio Ravignani’*, 2º semestre de 2010, num 33, p. 273 y ss.

movimiento “el desarrollismo” que pretendía la transformación estructural de la economía nacional, a través de la incorporación de aquellas ramas que permitieran completar el proceso de industrialización sustitutiva y de integración económica y geográfica. Aunque los objetos principales de su estrategia radicaban en la implantación de nuevas ramas que incrementaran en principio el ahorro de divisas, era la totalidad de la capacidad productiva nacional la que pretendía modificarse y para ello era imperativo corregir la relación del trabajador con su tarea cotidiana. Las transformaciones macroeconómicas deberían estar acompañadas por las organizaciones laborales y el trabajador, sometido a la disciplina fabril y munido del saber técnico necesario, a fin de convertirse en un eslabón del ciclo virtuoso de la productividad.

La productividad del trabajo<sup>2</sup> es un concepto usual para estudiar la evolución económica cuando se la quiere relacionar con la eficiencia del sistema productivo. En principio la productividad, objetivamente resultaba definida como **la relación entre el producto y los recursos empleados para obtenerlo**<sup>3</sup>, y es resultante del aumento de la dotación de capital per cápita y del progreso tecnológico. A este uso, que sería el corriente en la actualidad, se le ha agregado otro sentido subjetivo y cultural que la entendía como “**el grado de interés o de celo con que los trabajadores usen su capacidad para obtener un aumento en la cantidad y calidad del rendimiento de sus respectivos trabajos**”<sup>4</sup>. Correspondía a la empresa brindar los estímulos, las condiciones y los conocimientos para que se pudiera obtener dicha respuesta.

Si bien podríamos considerar esta manera de concebir los problemas de la organización del trabajo como propias de la tradición taylorista que continuaban los esfuerzos por la racionalización, propias de la década de 1930, la “política de la productividad” pasó a engrosar la agenda de los Estados tras la Segunda Guerra como un aspecto decisivo del proceso de reconstrucción. La paz tras la hecatombe despejaba de conflictos inmediatos

---

<sup>2</sup> De ahora en adelante cuando hablamos de productividad nos referimos a la productividad del trabajo.

<sup>3</sup> También como el “producto de una unidad de un factor de producción en un período de tiempo” A. Seldon y F. Pennance, *Diccionario de Economía*, Barcelona, Oikos, 1967, pp. 448-449.

<sup>4</sup> E. Mira y López, *Factores psicológicos de la productividad*, Buenos Aires., El Ateneo, 1961, pp.66-7. Justamente el interés de esta definición es que se ha redactado de esta forma en el período que estamos estudiando. Un buen ejemplo de este enfoque de la productividad es el Dictamen de la Comisión Asesora del Gobierno de la Revolución Libertadora que citamos más abajo.

al mundo del trabajo y el sentido común de la época parecía acordar en que sólo con el aumento de la producción podría acabar la penuria y la pobreza.

La Organización Europea de Cooperación Económica, creada en 1948, impulsó activamente la creación de instituciones y juntas que procuraban mejorar el rendimiento laboral. Junto a la asistencia financiera prevista en el Plan Marshall, se acordaron misiones de técnicos que llegarían a Norte América para informarse de las recientes y no tan recientes novedades técnicas y productivas. Cada nación europea pergeñó organismos *ad hoc*. Así Italia creó en octubre de 1951 el Comité Nacional para la Productividad, dependiente de la Presidencia del Consejo de Ministros. Este organismo buscaba organizar experimentos en torno a la productividad a través de empresas-piloto que circulaban por vías diversas: las limitantes productivas, el análisis del mercado y organización de las ventas; dificultades económicas y financieras. El programa de las empresas-piloto comprendía el intercambio técnico con el exterior, la conexión a un servicio de información; la realización de congresos y conferencias y el análisis científico y técnico de la producción<sup>5</sup>.

En Latinoamérica también “la lucha por la productividad” encontró un eco en el *establishment* y así fue posible encontrar en Brasil al economista y empresario Eugenio Gudín encabezar una campaña en ese sentido apoyado por la Federación de las Industrias de Río de Janeiro (FIRJAN), durante la primera mitad de la década de 1950.

Estas tendencias refluieron sobre la Argentina de modo diverso. Durante los primeros '40, la demanda de mayor eficiencia estaba conectada con la necesidad de alcanzar los mercados manufactureros americanos. El peronismo temprano dejó de lado esas preocupaciones y se abocó a conseguir que la industria proveyera empleos y productos para el ávido mercado interior, ampliado en sus segmentos medios y populares. El empleo industrial creció y esto provocó un estancamiento de la productividad aunque en algunas ramas como la textil hubo un retroceso.

Como es sabido, la reorientación de la política económica que se hizo evidente en 1952, incluía la necesidad de elevar la eficiencia industrial, tomando el rendimiento individual del trabajador como su elemento central. A partir de ese momento, el tema fue agitado bajo distintos formatos. Bajo la Revolución Libertadora, se utilizó como el elemento

---

<sup>5</sup> A. Mascia, *Productividad de empresas*, Buenos Aires, Selección Contable, 1955, pp. 15-18

estabilizador dentro del Plan Prebisch. Ya en el periodo desarrollista se fue desarrollando una verdadera campaña por la “productividad”, como una tentativa de reformular la industria nacional dentro de parámetros de eficiencia productiva y disciplina industrial.

En este trabajo veremos primero como surgió la preocupación por la eficiencia productiva en los años terminales del primer peronismo, en segundo lugar analizaremos de qué forma la Revolución Libertadora intentó re-estructurar la producción industrial y el movimiento obrero, después analizaremos como la campaña fue encarada por el gobierno desarrollista dentro de una nueva forma de emprender la gestión económica desde el Estado. Por último veremos cuáles fueron sus resultados y como fueron evaluados.

## ***2. El problema de la productividad y el peronismo***

Históricamente, la industrialización argentina había presentado un cierto retraso relativo en materia de tecnología y eficiencia industrial, especialmente si se lo compara con los países del capitalismo central, lo que era un obstáculo para una industrialización que rompiera los límites del mercado interno.

La guerra mundial obró en forma contradictoria sobre esa realidad al alentar la sustitución de las exportaciones tradicionales por aquellas nuevas que atendieran a los mercados del continente americano aunque si se pretendía atender al mercado norteamericano requería mejorar aspectos técnicos u organizacionales de la producción. En 1941 fue creada la Corporación para la Promoción del Intercambio (CPI), cuyo objetivo consistía en el fomento de las ventas al exterior, especialmente al mercado norteamericano. Para estudiar cuáles eran las dificultades de la economía argentina en proveer aquello que la demanda exterior requería, la CPI contrató a la Armour Research Foundation del Illinois Institute of Technology<sup>6</sup>, que redactó un famoso Informe con una

---

<sup>6</sup> Se trataba en verdad de una organización de medianas dimensiones. Contaba con 647 empleados en los EUA en 1950 y tenía un presupuesto anual de 4.000.000 u\$s. Los planes de “cooperación económica” que preparaba para los distintos países son definidos como mecanismos para atacar distintos problemas usando el talento y conocimiento de los hombres de ciencia en los distintos terrenos para concentrarse en un problema específico. Su filosofía se encontraba en sintonía con el gobierno de Roosevelt, tanto en su aspecto interior, el New Deal y como exterior, la política del “buen vecino” de Roosevelt. Fundación Armour, s/d, 5.

serie de recomendaciones en torno a las prioridades que debería seguir el Estado argentino para exportar<sup>7</sup>.

Aunque la mayoría de recomendaciones de la Fundación Armour fueron escasamente aplicadas por la tirantez en las relaciones argentino-norteamericanas, es sabido que la industria argentina consiguió tener una presencia de significación en los mercados americanos aunque sin llegar a innovar significativamente su modelo de producción industrial.

La industria pasó a operar durante la particular coyuntura de la guerra en condiciones de extrema limitación en las importaciones de insumos pero utilizando la totalidad de la capacidad instalada. Esa fue la herencia que recibió el peronismo que consideraría como función prioritaria de la manufactura el abastecimiento del mercado interno de manufacturas. Aunque hubo un fuerte crecimiento del sector industrial en términos de empleo y de producto, la base productiva industrial no sufrió transformaciones de peso.

Las empresas, que junto a la fuerte regulación estatal contaban con escasos incentivos a la inversión, actuaban como soporte del sistema de consenso social del régimen peronista con el que atravesó exitosamente el trienio 1946-9. Sin embargo, la etapa crítica que viviera la economía nacional a partir de 1949 obligó a rectificar algunos aspectos de la política económica. En primer lugar la austeridad pública y privada pasó a ser valorada así como la inversión y el rendimiento laboral. El ambicioso Segundo Plan Quinquenal de 1952 que aspiraba a incluir los eslabonamientos más complejos de la sustitución con la industria pesada y de bienes de capital, proponía objetivos que requerían apoyo empresarial y cambios en la matriz productiva<sup>8</sup>.

La Confederación General Económica, una asociación empresarial que había sido engendrada como una entidad “interna”, reclamaba una “mayor regulación de la intervención del Estado” que entre otros aspectos implicaba la necesidad de derogar aquellas cláusulas de los convenios que se oponían a una mayor productividad<sup>9</sup>. El nuevo clima, que se vivía al final de la década peronista quedaba reflejado en que los

---

<sup>7</sup> J. Hopkins (1944), *La estructura económica y el desarrollo industrial de la Argentina*, Buenos Aires, Fundación Armour, Corporación de Promoción del Intercambio

<sup>8</sup> A. Jáuregui Brasil-Argentina. Los empresarios industriales (1920-1955), Buenos Aires, Imago Mundi, 2004, pp. 134-5

<sup>9</sup> Bitrán, *El Congreso de la Productividad. La reconversión económica durante el segundo peronismo*, Buenos Aires, El Bloque Editorial, p. 111.

empresarios cegeístas intentaron durante la firma de convenios de 1954 la inclusión de diversas cláusulas “productivistas”, tentativa que desató una serie de huelgas, especialmente en el gremio metalúrgico<sup>10</sup>. Venía en auxilio de los reclamos empresarios la comentada corriente internacional que reclamaba mayor énfasis en la eficiencia económica. Así los expertos de la Organización Internacional del Trabajo reunidos en Ginebra en 1951 que proponían la introducción de los criterios tayloristas de pagos a través del método, rechazado por los sindicatos, de remuneraciones asociadas al rendimiento<sup>11</sup>

Siguiendo la lógica justicialista, el incremento de la productividad podía ser presentado como un componente obligatorio de la justicia social y a la equidad económica, tras la finalización del estado de emergencia generado por la guerra. Esta línea argumental fue la que primó finalmente en la convocaría del Congreso de la Productividad (CP) por parte del gobierno peronista en 1955. Con el concurso de la CGE, que aparecía como la autora formal de la iniciativa, Perón reunió al CP con el objetivo de acrecentar el poder de los empresarios, con un mayor control de los trabajadores en la empresa, para incrementar su rendimiento, bajar los costos y, si fuera posible, los precios. El CP daba una nueva señal sobre los problemas que vivía la economía argentina, especialmente, los existentes dentro de las fábricas que como hemos visto, eran los núcleos centrales de la “Nueva Argentina”.

No obstante, los debates estuvieron marcados por el desacuerdo entre los dirigentes sindicales y los empresarios. Estos buscaban establecer bonificaciones para derrotar los hábitos laborales “antisociales” y recuperar la capacidad de mover a los trabajadores de ciertos lugares considerados fijos. Reclamaban además la adopción de medidas contra los “excesos” del sindicalismo como el ausentismo laboral, la creación de medidas para incentivar discriminadamente a los trabajadores, mejores condiciones para participar en las convenciones colectivas y, especialmente, limitaciones al poder de las comisiones gremiales de las empresas. Ya por entonces Gelbard utilizó un argumento que después será retomado por los economistas ligados a la Revolución Libertadora como al

---

<sup>10</sup> M. Schiavi, “Ser o no ser. Clase obrera y gobierno peronista: el caso de la huelga metalúrgica de 1954”, *Theomai*, Universidad de Quilmes. n° 18, 2008, p. 60

<sup>11</sup> Congreso Nacional de Productividad *Métodos prácticos para aumentar la productividad en las industrias manufactureras*, Buenos Aires. 1955, p. 27

desarrollismo frondizista: el excesivo poder de los sindicatos en las fábricas se termina traduciendo en un aumento de costos que indefectiblemente se trasladan a los precios minando por lo tanto al salario real de los obreros representados<sup>12</sup>. Se subrayaba además que la empresa debía estructurarse en torno a orden jerárquico que era inherente a toda actividad humana. Las leyes sociales debían aplicarse con objetividad con prescindencia de las “presiones” de empresarios y obreros.<sup>13</sup>. Reafirmaba el papel del empresario como actor decisivo de la producción. La productividad era el alma de la empresa, sólo posible de lograr en una atmósfera de “sana y libre competencia”<sup>14</sup>

En este punto Gelbard trasuntaba preocupaciones comunes del *establishment* por los problemas que se manifestaban en el interior de las plantas y talleres industriales. Con el correr de los años, las comisiones gremiales internas habían modificado sus funciones y de un mero control del cumplimiento de los contratos colectivos pasaron a incidir en la conducción de la empresa lo que significaba una disminución no sólo de la capacidad empresaria de dirección sino también de planificación económica y productiva del trabajo.

Este último aspecto afectaba directamente el programa económico vigente desde 1952 que entre otras apuntaba a incrementar los niveles de inversión que se habían mantenido reducidos desde 1948, momento en que comenzaron las dificultades de importar. Una mayor disciplina laboral supondría un incentivo adicional a la inversión, especialmente la extranjera favorecida por la ley 14222 de 1953. Los dirigentes sindicales por su parte buscaban defender lo que se consideraban conquistas de los trabajadores, además de no malquistarse con las bases y las organizaciones internas de sus organizaciones. Ellos reflejaban la nueva cultura del trabajo surgida en los años '40 que consideraban un derecho laboral el poder mantener un mismo lugar dentro de la fábrica, dentro de una categoría o profesión.

---

<sup>12</sup> “. Tampoco es aceptable que por ningún motivo el delegado obrero toque el silbato en una fábrica y la paralice. No hay razón valedera que pueda invocarse y mucho menos, cuando amparan a obreros y empresarios leyes que figuran en la vanguardia de las que rigen en los países más adelantados del mundo. Cuando se actúa de este modo, no se lo hace con la intención de defender a los representados sino por la búsqueda de un falso prestigio personal o de un pequeño núcleo, lo cual en definitiva redundará en perjuicio de los trabajadores. Porque no sólo ocurre que el empresario se desalienta por tales actitudes inconsultas; el que paga en definitiva es el pueblo o sea el mismo trabajador, puesto que por esos procedimientos se engendra un aumento de costos, el cual por una vía u otra va a parar a los precios” Gelbard, *Discurso de inauguración del Congreso Nacional de Productividad*, Buenos Aires, 1955, p. 5.

<sup>13</sup> Gelbard, op.cit., p. 6

<sup>14</sup> Gelbard, op. cit , p. 7



Estas diferencias y el creciente clima de confrontación política que se vivía en el escenario nacional, impidieron que los resultados efectivos del evento se correspondieran con las expectativas de Perón y de la CGE. El enfrentamiento entre los representantes empresariales y los dirigentes cegetistas fue un obstáculo casi insalvable para alcanzar resultados específicos, aunque se acordara dar una mayor importancia a la productividad en los convenios colectivos<sup>15</sup>. Más allá de sus intensiones y del pragmatismo que caracterizaba a Perón, la crisis política que vivía el país, le impedía tensar el vínculo con los sindicatos y trabajadores. Sin embargo la CGT rechazó el criterio de considerar a la productividad como el resultado aritmético entre lo producido y lo utilizado para producirlo, como sucedía en los países industriales. La productividad no era un fin en sí mismo sino un medio para fomentar el progreso social. Tras este argumento, se estaba ocultando la cuestión de determinar quienes tenían la responsabilidad en la mejora de productividad y cuáles eran los medios para realizarlo<sup>16</sup>. De todas formas, existía cierta conciencia en torno a que la política social y la distribución del ingreso sólo podrían mejorarse con su incremento porque de lo contrario “puede producir un efecto contraproducente en el progreso social, al disminuir como consecuencia del reparto y del aumento del consumo, la capacidad de ahorro”<sup>17</sup>. Podría presumirse que todo iba hacia un cierto retorno a la ortodoxia cuando estalló el golpe del 16 de septiembre de 1955.

### **3. Productividad, lucha de clases y conflicto político (1955-1958)**

Tras el triunfo de los sublevados el 19 de septiembre, asumió la presidencia del país, el General Lonardi aunque su gobierno, mezclaba corrientes heterogéneas y estaba dominado por la incertidumbre ya que carecía de un programa mínimamente consensuado entre los conspiradores y la híbrida coalición de políticos civiles que lo

---

<sup>15</sup> P. Gerchunoff y L. Llach, *El ciclo de la ilusión y el desencanto*, Buenos Aires, Ariel, 1999. 226.

<sup>16</sup> Bitrán, op. cit., pp. 117-8.

<sup>17</sup> “Los factores del incremento de la productividad son ...a) el perfeccionamiento tecnológico, b) la racionalización de la organización técnica y administrativa, c) la división del trabajo, d) el aumento de rendimiento personal de los trabajadores, e) la correcta organización obrera, f) la solidaridad y espíritu de colaboración dentro de la empresa entre patronos y obreros, g) el grado de ocupación total, h) la elasticidad de adaptación de la mano de obra, i) el aumento de la capacidad de ahorro y su correcta utilización para acrecentar la mecanización, j) el progreso en la economía nacional e internacional, k) la distribución equitativa de los beneficios resultantes de una mayor productividad entre el capital el trabajo y los consumidores” Macia, *Productividad de empresas*, Buenos Aires, Selección Contable, 1955, p. 19.

apoyaba. En primer lugar asomaba la cuestión de los lineamientos generales de política institucional pero también preocupaba como encarar la resolución de los problemas económicos y sociales. Pero la pregunta esencial era: ¿Qué hacer con el peronismo? Y especialmente, ¿cómo afrontar a una masa obrera en la que el peronismo todavía tenía un fuerte anclaje aunque podía haber la duda sobre la solidez de su adhesión?

Si se proponía erradicar la herencia del peronismo, debía hacerlo intentando que no fuera interpretada como una revancha del empresariado ante las conquistas de la clase trabajadora. Por ello, el gobierno militar - como lo reconoce un autor tan poco sospechoso de antiperonismo como Daniel James - buscó que la desperonización no significara una restauración de las relaciones laborales anteriores a 1943 aunque sí intentaría afectar el poder gremial. El mismo Antonio Cafiero, ex ministro e importante dirigente peronista, calificaba a la política laboral del gobierno militar como un “halago demagógico a las masas obreras” para convertirlas a la causa revolucionaria<sup>18</sup>

Esta delicada operación resultó obstaculizada por la forma en que se desenvolvía la “batalla de la productividad” – como empezaba a denominarse - en la que los empresarios buscaban recuperar la capacidad de dirección plena de sus empresas, un territorio perdido especialmente en manos de los comisiones internas, sindicatos y el propio estado bajo el peronismo. La mayoría de las cámaras empresarias, aún las de comercio, se manifestaban a favor de esa batalla, acompañados por editoriales de los principales diarios, con sus matices, como el único medio de enfrentar exitosamente a la inflación. Al mismo tiempo para que la productividad pudiera abatir a la inflación se requería acabar con los aumentos generales de salarios.

De alguna forma el gobierno<sup>19</sup> buscaba no quedar identificado con esta ofensiva empresaria, por considerar que los patrones tenían su cuota de responsabilidad. Así

---

<sup>18</sup> A. Cafiero, *Cinco años después...*, Buenos Aires, Edición del autor, 1961, p. 145

<sup>19</sup> Para impulsar la mejora productiva y de acuerdo con las instituciones económicas internacionales, se gestaron una de una serie de organizaciones, ligadas a la investigación científica y tecnológica, como a la productividad propiamente dicha. Entre las primeras estaban el INTI, el INTA y el CONICET; en las segundas se encontraría el Instituto Nacional de la Productividad, creado por decreto de septiembre de 1957, como un organismo descentralizado dependiente de la Secretaría de Industria y Minería, presidida por el Subsecretario de Industria y con un Directorio de integración mixta con representantes obreros y empresarios. Se dirá que los representantes de los trabajadores serían los gremios afines al gobierno y no las entidades vinculadas al peronismo. Con todo, dicha integración ratificaba la intencionalidad de evitar una identificación absoluta con las viejas entidades empresarias, tales como la Bolsa de Comercio, la UIA o la Sociedad Rural.

Aramburu en su discurso del 1° de mayo de 1957 acusaba a sectores empresarios de echarle toda la responsabilidad de la ineficiencia al trabajador quien debía ser convenientemente “incentivado” para ser “productivo”<sup>20</sup>. Para elevar el rendimiento debía recibir un buen trato y un salario que conservara su poder adquisitivo<sup>21</sup>. Incluso, los empresarios “inservibles” deberían ser sancionados<sup>22</sup>.

Tanto el Informe Preliminar como Moneda Sana o Inflación Incontenible redactados por R. Prebisch, (los dos trabajos diagnósticos previos al Plan de gobierno) sostenían que el peronismo había provocado una profunda alteración en todos los aspectos de la actividad económica que era necesario corregir. Pero en el Informe no se responsabilizaba a los trabajadores por el dato real de su bajo rendimiento, sino a una política estatal que con la alta inflación había sabido favorecer a algunos sectores empresarios<sup>23</sup>.

El argumento gubernamental sostenía que la mejora en la eficiencia productiva al elevar la oferta serviría para contener las presiones inflacionarias tanto heredadas como las emergentes de medidas del gobierno militar, especialmente la devaluación monetaria, que eran vistas a su vez como correctivos imprescindibles para la recuperación de las actividades productivas. Prebisch advertía que no había caminos fáciles “... el problema de la productividad [no] podría resolverse, tanto en la Administración Pública como en la actividad privada con el simple expediente de las cesantías en masa...dista de ser ésta la solución, tanto del punto de vista económico como por sus consecuencias sociales”<sup>24</sup>. En sus aspectos prescriptivos la propuesta de Plan de Prebisch promovía tanto la divulgación

---

<sup>20</sup> “Aramburu habló a los trabajadores y al país”, *Clarín*, 2 de mayo 1957, p. 6.

<sup>21</sup> “El ministro de trabajo habló ayer por radio” *El Pueblo* 15 de febrero de 57, p. 7

<sup>22</sup> “Aramburu habló a los trabajadores y al país”, *Clarín*, 2 de mayo 1957, p. 6.

<sup>23</sup> Prebisch, *Informe Preliminar acerca de la situación económica*, Buenos Aires, 1955 37-8, 45-6

<sup>24</sup> “Con frecuencia se atribuye la disminución de la productividad que se ha operado en la economía argentina a la sola responsabilidad de los trabajadores; se trata sin duda de una explicación unilateral, pues la ganancia fácil que la inflación ha traído en los años anteriores para vastas categorías de empresarios la que ciertos grupos han obtenido mediante aquellas regulaciones oficiales hasta tiempo recientes han privado de incentivos al mejoramiento de la productividad y a la rebaja de costos. A la responsabilidad indirecta que este descenso de la productividad corresponde al Estado se agrega la responsabilidad directa que le toca en su propia gestión administrativa. Es notorio que el crecimiento de los gastos del Estado ha sido considerable; ... basta consignar que en 1954 los gastos públicos en todo el país llegaban a la elevada proporción del 22% del PBI...Se sabe que hay apreciable cantidad de personal superfluo en la administración y ello es uno de los factores... que ha impedido realizar ese ajuste (actualización) de los sueldos y salarios...” De hecho el diagnóstico sostiene que ha habido un subsidio implícito al empleo y esto provocaba inevitablemente una disminución de la productividad. Este problema era particularmente notable entre los trabajadores de la industria que habían visto subir su ingreso real en un 37% en el lapso 1946-56 mientras que para el conjunto del país sólo lo había hecho en un 3.5%. Esto ha provocado una distribución del ingreso en contra de los productores rurales” Prebisch, op. cit., pp. 37-46

de métodos más eficaces a través de la capacitación de “técnicos en productividad” que pudieran como la importación y la fabricación de maquinaria y equipos de “mayor productividad”<sup>25</sup>. Reconocía que el problema de la productividad no era sencillo. Su aumento generaría desempleo; en algunos casos los desempleados podrán ir a otras ramas u sectores pero, en la Argentina de mediados de los '50, la movilidad laboral horizontal estaba dificultada en una economía estancada por los déficits de energía y de divisas para la importación de bienes de capital: podrán adoptarse soluciones de emergencia tales como la construcción de oleoductos y gasoductos, la implantación de nuevas industrias sustitutivas de importaciones y la realización de obras públicas que no requieran de importaciones. “El remedio – concluía - deberá ser gradual”<sup>26</sup>.

El conjunto conformado por los trabajadores y sus organizaciones jugaba un rol central tanto en lo económico como en lo político. El gobierno, además de intervenir los sindicatos y la Confederación General Económica, intentó coartar el poder de las comisiones internas en las fábricas. Un decreto, el 2739 de febrero de 1956, que otorgaba un aumento general de salarios del 10%, autorizaba la movilidad laboral de los trabajadores al interior de los establecimientos fabriles en caso de que la empresa lo considerara necesario para elevar el rendimiento. Incluso admitía la posibilidad de acordar sistemas de remuneración a destajo, fuera de las condiciones establecidas en los convenios colectivos. Estas decisiones fueron rechazadas por buena parte de los trabajadores, constituyendo uno de los objetivos más notables de la *Resistencia peronista*. Sin embargo, aunque se suprimieron ciertos obstáculos a la productividad, como advierte James, “no hubo aplicación en escala total de los planes de racionalización, ni renovación general de los contratos en un sentido vasto que consagrara legalmente nuevos acuerdos de alcance nacional para toda la industria”<sup>27</sup>

Las cuestiones relativas al mundo del trabajo adquirieron entonces una enorme trascendencia política. Para los órganos cercanos al gobierno como el diario católico *El Pueblo* la mejora en la calidad del trabajo sólo podía provenir de la vigencia de los principios de la libre empresa. La continuidad de las políticas de precios máximos y de

---

<sup>25</sup> R. Prebisch, *Moneda sana o inflación incontenible. Plan de restablecimiento económico*, BA, 1956, p. 40.

<sup>26</sup> A Prebisch, *Informe .....*, p. 88

<sup>27</sup> D. James, *Resistencia e integración. El peronismo y la clase trabajadora argentina*, Buenos Aires, Siglo XXI, 2006, pp. 93-4

aumentos masivos de salarios conspiraba contra la eficiencia productiva ya que al no poder subir sus precios, las empresas rebajaban la calidad de sus productos<sup>28</sup>

Un informe de la Dirección de Estudios y Estadística de la Intransigencia Radical, agrupación interna de la UCR liderada por Arturo Frondizi, alertaba sobre la existencia de una campaña destinada a incrementar el control del trabajador por parte de los empresarios. Para estos había una conexión directa entre salario y “producción absoluta”, cuando en verdad aducía el informe, esta producción dependía de variables ajenas al trabajador, aunque resultara su contribución de importancia. Por otra parte, al trasladar al precio los problemas de la producción, la empresa transfería las deficiencias del aparato productivo al consumidor. El círculo vicioso se cerraba justamente porque el aumento de precios deprimía el salario, alentando la resistencia de los trabajadores acostumbrados a la no colaboración entre obreros y empresarios. Además la resistencia estaba estimulada por el hecho de que el arbitraje obligatorio en los conflictos actuaba con eficacia cuando debía dirimir sobre salarios y productividad pero era muy endeble cuando lo hacía respecto de precios y beneficios. Esta política sólo consideraba entonces la productividad del trabajador y no la del capital.

En una línea similar pero con mayor repercusión sobre la opinión pública se encontraba el órgano que representaba el esfuerzo más sistemático por acercarse a los peronistas en general y a los trabajadores. Nos referimos a la revista *Qué sucedió en siete días*-conocida simplemente como *Qué*, dirigida por Rogelio Frigerio. Para sus redactores el tema se presentaba con aristas contradictorias ya que si por una parte se condenaba la represión indiscriminada al peronismo y a los dirigentes sindicales de ese signo, por el otro se vindicaba la imperiosa necesidad de profundizar el sesgo industrialista del país. Ante la pregunta “¿Trabaja poco el obrero argentino?” en alusión a las exigencias provenientes de medios empresariales y oficiales, reconocía que el trabajo nacional era caro y deficiente y aunque para algunos “la productividad puede ser una panacea...si se extrae del lomo del obrero, lomo magro...”. De esta forma, en 1956 la elevación de la productividad debía provenir de la pericia manual, en las ramas más atrasadas, y de la tecnología en las más avanzadas. En términos sistémicos, el cuello de botella de la eficiencia industrial se encontraba en el déficit de equipamiento, la falta de

---

<sup>28</sup> Editorial “Salarios y Productividad” El Pueblo, 8 de abril de 1957, p. 8

mantenimiento (adaptación y reparación) de la maquinaria existente y la ausencia de organización y racionalización en los planes de trabajo. Este último aspecto estaba ligado a las limitaciones del mercado interno y a la dificultad de emprender proyectos de largo plazo. Faltaba asistencia financiera y cambiaria a las empresas, al disminuir las funciones del Banco Industrial y al ser insuficiente la protección del mercado interno. En última instancia, la productividad es un problema de conducción política. El trabajo “a premio” impulsado por el Gobierno Provisorio, se convertía en una “producción apremiada” por las necesidades de revertir la situación económica. Las deficiencias productivas debían corregirse pactando con una CGT normalizada que permitiera un acuerdo voluntario con los trabajadores y sus organizaciones. Con la negociación aumentará el ya eficaz trabajo argentino. En este proceso de construcción de una alianza con el peronismo, Qué ligaba directamente la resolución de las dificultades de aumentar la productividad a la falta de consensos políticos. La tecnología no era suficiente para acelerar el progreso. “...es menester dirigir con acierto las relaciones humanas, organizar científicamente el trabajo a fin de que se logre más y mejor producción sin que sea necesaria una mayor contribución de esfuerzo humano”. La visión de la alianza de clases se refuerza aunque existían inconvenientes evidentes. “Los obreros temen que se intensifique su esfuerzo; que la racionalización haga más monótono y pesado el trabajo, que el patrón se embolse los beneficios y ... que el aumento de la producción signifique para muchos obreros la pérdida de su trabajo. Por su parte los empresarios ven el peligro de la intervención estatal en las empresas, a veces se resisten a innovar por el riesgo implícito. Para elevar la productividad se necesita generar confianza entre los trabajadores y empresarios, en segundo lugar se requiere seguridad económica para el empresario mediante un fuerte proteccionismo – que postergaba *sine die* la búsqueda de la competitividad. En tercer lugar, el Estado debe comprometerse a respetar los acuerdos entre las partes hechos para conseguir mejoras en la producción<sup>29</sup>.

---

<sup>29</sup> “En un ambiente de desorden e incertidumbre, con sindicatos intervenidos...; con obreros resentidos por una injusta persecución ... y patronos desorientados ante la oscilante política económica del gobierno resulta totalmente imposible encarar planes de productividad para cuyo cumplimiento se requieren plazos prolongados”. “Sin paz social no habrá aumento de productividad”, Qué, III: 117, 12 febrero 1957, p. 18.

Para este primer Frigerio los aumentos de productividad no provenían de la apertura externa como creían los responsables del Palacio de Hacienda sino de los acuerdos entre empresarios y obreros, y de la protección a la industria nacional<sup>30</sup>.

Cuando se produjo el encuentro entre Frigerio y Frondizi, el destacado líder intransigente confluyó con las ideas del director de *Qué*. Lanzado de lleno a la lucha por la presidencia, publicó el folleto “Industria argentina y desarrollo nacional”. Allí diferenciaba los intereses inmediatos de los trabajadores de sus intereses históricos. Los primeros habían sido alcanzados en “la etapa de conquistas sociales” del peronismo. Pero un país industrial y autónomo debía subir un escalón, para ampliar la productividad y con ella las posibilidades de bienestar para los mismos obreros. Con abstracción de la lucha política del momento, la elevación de la calidad productiva resultaría del esfuerzo conjunto del gobierno, los empresarios y los trabajadores. El gobierno la estimulaba al generar un clima de seguridad y estabilidad jurídica que hiciera posible la ejecución de planes orgánicos y de largo alcance por parte de los industriales. Los empresarios cuando capitalizaban sus empresas, mejoraban sus equipos e instalaciones, racionalizaban sus métodos y creaban condiciones favorables entre sus trabajadores. Estos cuando trabajaban mejor, se capacitaban técnicamente y utilizaban racionalmente la jornada laborable. “El desenvolvimiento de la producción y la estabilidad de las propias empresas exige una amplia compenetración de intereses del empresario y de los trabajadores que no debe ser afectada por hechos o conductas que originen innecesarias tensiones y se traduzcan en un deterioro de la productividad y una disminución de la renta nacional”.

Es así como un punto central de su propuesta consistía en la capacitación intensiva de los trabajadores y técnicos mediante la creación de centros de investigación, ensayo y aprendizaje y en la formación de expertos e investigadores que trazarán las líneas de nuestro progreso técnico y tecnológico. La amenazante inflación debía ser conjurada por una política de precios, una política de salarios y una política de inversión<sup>31</sup>.

Se observa una impronta que diferenciaba a Frondizi y a Frigerio de la política industrial del peronismo, aún cuando su propuesta pretendía convertirse en continuadora de la NEP peronista de 1952. Por una parte el eje del círculo virtuoso se encontraba en la

---

<sup>30</sup> “La industria nacional no debe quedar indefensa\_”, *Qué*, III, 129, 7 mayo 1957, p.14.

<sup>31</sup> A. Frondizi, *Industria Argentina y Desarrollo Nacional*, Ediciones *Qué*, 1957, pp. 4- 21

producción y no en el consumo, por la otra se apostaba explícitamente a los acuerdos tripartitos, Estado-empresarios y obreros, para enfrentar los problemas de la producción. Si bien la campaña en favor de la productividad continuaba, la supuesta ineficiencia del obrero argentino quedaba relativizada por declaraciones del empresario automotriz Edgar Kaiser, quien sostenía que: “Usando el mismo equipo que se emplea en los Estados Unidos, expresó que la productividad por individuo [aludiendo a los empleados en su empresa] en Argentina es una vez y media superior a la del trabajador norteamericano”<sup>32</sup>

#### ***4. La política laboral de Frondizi: en busca del tiempo perdido (1958-1962)***

Como sabemos, al llegar al gobierno en mayo de 1958, el presidente Frondizi lanzó un programa que se basaba en la inversión en la industria de materias primas básicas y en la producción de bienes de consumo durables destinados al mercado interno. Si bien se aspiraba al desarrollo general de la economía, al equipo desarrollista no le era indiferente el sector donde se dieran las ganancias de productividad. En primer lugar aparecían aquellos sectores tecnológicamente más avanzados y de instalación más reciente en las que los niveles de productividad eran ya de por sí elevados. Si bien ayudaban al ahorro de divisas<sup>33</sup> concitaban una débil demanda de mano de obra.

Paralelamente a la “marcha forzada” de la economía, se buscó la normalización de las relaciones laborales que en la práctica significaba el retorno de muchos dirigentes sindicales peronistas a la cúpula de sus sindicatos. No obstante este hecho y el apoyo electoral peronista en las elecciones de febrero de 1958, las relaciones del Poder Ejecutivo con los sindicatos y trabajadores estuvieron cruzadas por tensiones y conflictos de distinto origen con el telón de fondo de la proscripción política del peronismo; pero el lugar central del escenario estaba centrado en las discusiones sobre la organización del

---

<sup>32</sup> “Situación de América latina”, La Nación 9-5-57

<sup>33</sup> Existe un debate sobre la magnitud de la sustitución de importaciones efectivas en este período. Un autor que ha sido bastante discutido, David Félix sostenía que la demanda de importaciones por producto final tuvo un crecimiento de alrededor de un 15% en los años 1953-1960. D. Felix, “Más allá de la sustitución de importaciones: un dilema latinoamericano” en M. Brodersohn, *Estrategias de industrialización para la Argentina*, Buenos Aires, Ediciones del Instituto, 1970, pp. 131-140.



trabajo y en la representación obrera. Sin entrar a detallar la larga serie de sucesos de compusieron los desacuerdos entre los actores del mundo laboral, remarquemos que la necesidad de profundizar la eficiencia y la disciplina laboral llevaron al gobierno a buscar la utilización de criterios de eficiencia por rama y sector en las negociaciones de los convenios colectivos de trabajo<sup>34</sup>. Por su parte, las crecientes presiones inflacionarias cuya tasa se elevaría muy fuertemente en 1958-1959 y el programa anti-inflacionario que se instrumentó para enfrentarlas, vinieron a agregar nuevos componentes negativos – caída del salario y reacción obrera - nada desdeñable a este contexto.

Como puede observarse, la resistencia obrera como ciertos “desvíos” del sector empresario obligaba a avanzar en medio de un alto nivel de conflictividad. El creciente descontrol inflacionario de 1958 le agregó a su programa estructural de inversiones una fuerte preocupación por los costos en general y por los costos laborales en particular incluidos en los presupuestos del Plan de Estabilización de 1959 (con Alsogaray en el Palacio de Hacienda). Para ganar más los trabajadores tendrían que aumentar su rendimiento: con la estabilización como objetivo inmediato, los aumentos salariales debían provenir del alza de la productividad que revertirían más sobre el trabajador que sobre el empresario ya que el mayor ingreso obtenido sería eximido del pago de los aportes jubilatorios y del impuesto a los réditos.

Pero al mismo tiempo, Frondizi se mostraba abiertamente favorable a una remuneración diferenciada, que sirviera de estímulo a los más capaces. Esta calificación del trabajo terminaría con los “malos” operarios que progresaban a costa del trabajo de los mejores y que gravitaban como pesado lastre de la economía de las empresas. Al mismo tiempo, las empresas verían aumentada su producción por obra de los obreros más eficientes que son precisamente quienes unían a su pericia técnica una firme voluntad de progreso individual, un gran motor de progreso colectivo. En lo que se refiere a las remuneraciones en las empresas del Estado, no habría mejoras que no vayan ligadas a mayor productividad, a fin de no acentuar el déficit presupuestario. A diferencia de su evaluación en los tiempos de la Libertadora, Frondizi entendía que los aumentos salariales eran inflacionarios<sup>35</sup>.

---

<sup>34</sup> A.Frondizi., “Reconstruir el país, un desafío de la historia”, en *Política económica nacional*, Buenos A, Acayú, 1963, p. 122.

<sup>35</sup> A. Frondizi, *Trabajadores y empresarios frente al programa estabilizador* Buenos Aires, Presidencia de la Nación, 1959, pp. 6-9

Aunque el discurso había cambiado respecto de los tiempos de campaña no se abandonaba la idea de conformar en el largo plazo una alianza de clases en torno a la industria. El desarrollo industrial no podía provenir de la opresión obrera. El gobierno promovía la inversión extranjera para evitar que la acumulación proviniera del mayor esfuerzo obrero, pero este debía abocarse a incrementar su rendimiento. La existencia de organizaciones obreras responsables serviría de garantía decisiva para que los mayores coeficientes de productividad apropiados derivaran en la justa distribución de los beneficios. La experiencia y capacidad de los sindicatos serán insustituibles para resolver los múltiples problemas específicos que plantea esta compleja cuestión económica. La participación obrera sólo era factible desde que contara con una poderosa y responsable organización obrera auténticamente representativa. Fuera de estas las huelgas tenían un carácter insurreccional<sup>36</sup>.

De esta forma, las medidas del gobierno de la Revolución Libertadora tendientes a reducir el poder de las comisiones internas se incrementaron bajo el frondizismo. Según recuerda el subsecretario de Trabajo, G. Puente, tras despedirse a los delegados de una empresa textil: “La producción aumentó después de eso en un 30% y hoy la fábrica es un paraíso”. Los empresarios aprovechaban el clima productivista para presionar en favor de la disminución de los beneficios que los trabajadores habían obtenido en la década peronista<sup>37</sup>.

Después de las luchas gremiales de los años 1959 y 1960, en las que los gremios no resultarían vencedores, el gobierno avanzó en la incorporación de cláusulas relativas a la incentivación y a la racionalización en los convenios firmados en 1960. En algunas ramas de la industria, como señala James refiriéndose con especificidad a la industria textil, el aumento del rendimiento del trabajo era evidente, en parte facilitado por la introducción de maquinarias modernas<sup>38</sup>.

Entre los metalúrgicos, la tentativa de racionalización empresaria elevó la conflictividad laboral a un grado de particular virulencia. Una serie de atentados explosivos contra

---

<sup>36</sup> A. Frondizi, *idem*, p. 12-3.

<sup>37</sup> Por ejemplo, los empresarios metalúrgicos solicitaban una baja en la actualización por inflación de las indemnizaciones por despido. J. Enquin, “La ley 11.729 y la productividad”, *Metalurgia*, 218, octubre de 1960, p. 31-3

<sup>38</sup> D. James, *op. cit.*, p. 189

diversas instalaciones de las empresas del sector – el sector empresario acusaba como responsable al sindicalismo - puso en evidencia al nivel que habían llegado las diferencias entre las partes<sup>39</sup>. Los obreros rechazaban las nuevas condiciones que quiso imponer el empresariado pero ello provocaría una serie de despidos y lock-outs. Finalmente se llegó a la firma del convenio colectivo en 1960 en el que el sindicato renunciaba a su derecho a participar en la fijación del número de trabajadores por tareas, al control de calidad y de los turnos<sup>40</sup>.

Si bien los sindicatos, tomados como unidades, cedían en algunas de sus posiciones, lo que en realidad estaba sucediendo era una transferencia del poder negociador de las bases sindicales, especialmente las comisiones internas fabriles, a las direcciones nacionales. Esta transferencia concretaba la demanda previa del candidato y del mismo presidente Frondizi de una representatividad de los trabajadores y de una responsabilidad sindical con respecto a la marcha de las actividades económicas.

##### ***5. El encuadramiento técnico del debate***

Para dotar de neutralidad burocrática a decisiones de alto impacto político, la administración frondizista apeló a una tecnocracia que en algunos casos estaba asociada a organismos internacionales y que buscaba separar los cambios laborales de los conflictos capital-trabajo, peronismo-antiperonismo y gobierno-oposición. De acuerdo a la propia lógica, la tendencia dominante entre los expertos discurría por la despolitización de los debates sobre la productividad para ponerlos en términos de racionalidad y resultados.

Así, fue impulsada “la campaña de la productividad” a través de los medios de difusión. El Instituto Nacional de Productividad, creado por la Revolución Libertadora encontró el apoyo de la Asociación Argentina de la Productividad, que fuera fundada por entidades del ámbito privado. Ambas pusieron en marcha un plan de entrenamiento y productividad industrial que fue aprobado por el Fondo Especial de la Organización de las Naciones Unidas. Comprendía la llegada al país de 58 expertos, la colaboración de 116 técnicos

---

<sup>39</sup> *Metalurgia*, junio 1959, 206, pp. 19.20

<sup>40</sup> James, op. cit., p. 193.

argentinos y el otorgamiento de 24 becas a especialistas del país para realizar estudios de perfeccionamiento en el extranjero a cumplirse en el lapso de 5 años. En el marco de este convenio llegó al país el especialista e ingeniero David Moushine, Director del Instituto Israelí de la Productividad y directivo de la Organización Internacional del Trabajo<sup>41</sup>.

Dentro de esta misma tónica, en 1961 se instituyó el Consejo Nacional del Trabajo, como organismo consultivo, integrado por 6 representantes de los trabajadores y 6 de los empleadores que serían designados por el Presidente de la República a propuesta de la CGT y de las agrupaciones patronales que asesorarían al gobierno en cuestiones laborales.

En la faz difusiva, el Ministerio de Trabajo auspiciaba un programa de radio, denominado “Meridiano del Trabajo”, en la que se presentaban temas y conferencias, las que se resaltaban las relativas a la productividad. Allí disertaron Antonio Vila y Carlos Burundarena, pertenecientes al Centro de la Productividad y el ya citado especialista israelí D Moushine.

Siguiendo la línea ideológica del desarrollismo, Burundarena enfatizaba los beneficios que las mejoras en la productividad traerían a los trabajadores, como la distribución del ingreso y el acortamiento de la jornada laboral. Mayor productividad podría traducirse en una vida más larga porque al valorarse el productor por su mayor eficiencia pasaba a tener más importancia el factor humano. El esfuerzo común y cooperativo entre obreros y empresarios tenía como meta la elevación del nivel de vida de toda la sociedad y no sólo de aquellos que participaban de una actividad productiva determinada<sup>42</sup>.

En manos de los expertos, la productividad no era sólo un tema de interés público; su aspiración consistía en que se pudiera tratar en forma diferenciada del resto de la macroeconomía social, con correcciones a realizarse en la fábrica o en el taller. A este nivel de análisis se ponía en evidencia la responsabilidad empresaria en las mejoras en la eficiencia productiva. “Existe en las fábricas, en las empresas, falta de actividad de la maquinaria disponible por falta de programación”. “En algunos casos, máquinas nuevas

---

<sup>41</sup> La Razón, 5-3-60, Archivo Centro de Estudios Nacionales-Biblioteca Nacional (de aquí en adelante CEN/BN) caja1076.

<sup>42</sup> La Razón 19-2-61, CEN/BN caja 1076. Dentro de la prensa escrita, *La Razón*, se destacaba por dar relevancia a este problema. Buscaba demostrar que había que elevar el rendimiento de los trabajadores sin apelar al aumento de salarios.

compradas con créditos estatales subsidiados eran menos productivas que las máquinas viejas”<sup>43</sup>. Era necesario que los empresarios comprendieran que se podían lograr importantes incrementos de rentabilidad en las empresas sin adicionales de inversiones de capital ni desplazamiento de personal que pudieran producir perturbaciones sociales. Los diagnósticos coincidían en que en las empresas argentinas no había programación a pesar de que el gobierno frondizista la había facilitado, con la adopción de medidas como la eliminación del permiso previo de importación. No existía el mantenimiento preventivo de las máquinas, más necesario aún considerando la antigüedad del parque industrial. En algunos casos, como en las instalaciones térmicas, esto provocaba desperdicio de combustible. Para el ya mencionado Moushine la productividad depende de muchos factores pero el humano es el fundamental...”Los empresarios tienen una gran responsabilidad, la que se extiende más allá del ámbito de su empresa: pero esa responsabilidad comprende también a todos los que dependen de la empresa. Una empresa que se vale de los métodos y de los conocimientos de ayer no puede competir con otras que utilizan métodos y conocimientos de hoy “<sup>44</sup>.

Algunos de los técnicos visitantes como el sueco H. Falstrom manifestaban un gran optimismo sobre las posibilidades del país. Su estudio se focalizó sobre la situación de 30 empresas, del que se deducía que ellas podrían aumentar la productividad por hombre en 30%, sin modificar la dotación de factores, aunque precisaban de la colaboración de instituciones idóneas como el Instituto Argentino de Normalización y Certificación (IRAM) que operaba certeramente con el fin de ajustar las normas a los requisitos de calidad y seguridad que demandaba la industria moderna<sup>45</sup>.

Las miradas sobre los resultados de las políticas oficiales en relación a la productividad fueron determinadas por el punto de vista del observador. Tomamos como representativa la del empresario e ingeniero Salvador San Martín, cuyas opiniones aparecieron publicadas en *Correo de la Tarde*, que había sido Subsecretario de Energía y Combustible hasta septiembre de 1960. En desacuerdo con el gobierno que había integrado, responsabilizaba al peronismo por haber engendrado, con el alto nivel de empleo, una desocupación disimulada que causaba la baja productividad. Esta a su vez

---

<sup>43</sup> Chapiro y asociados, *Informe sobre la productividad en la Argentina*, presentado al Congreso del TIMS, París septiembre de 1958, p.2-4 CEN/BN, caja 1085.

<sup>44</sup> La Razón, 25-11-60, p. 6 CEN/BN, caja 1076

<sup>45</sup> La Razon, 5-2-60, CEN/BN Caja 1076

estimulaba el ciclo inflacionario al expandir los medios de pago sin la correspondiente elevación del producto. Si la productividad disminuía, provocaba un descenso del valor del salario por la inflación de costos<sup>46</sup>. Para la concreción de las políticas de estabilización y desarrollo se encontraba un serio obstáculo en las cláusulas laborales de “no producción” de los convenios laborales así como los paros por motivos extralaborales. Cuestionaba severamente la práctica de los convenios colectivos nacionales que no reconocía las diferencias regionales, uniformando salarios tanto para grandes ciudades como para pequeños pueblos con niveles de precios discordantes. A ello se sumaba la influencia negativa del contexto político-ideológico nacional y mundial<sup>47</sup>. La alteración de las relaciones laborales no provenía sólo de la herencia y de la presencia del peronismo sino de la militancia cada vez más influyente de las corrientes de izquierda dentro del movimiento obrero (esta presencia hacía ingresar al trabajo argentino en las luchas de la Guerra Fría)<sup>48</sup>. Ellas agravaban un escenario en el que la inversión masiva de capitales productivos tanto fruto de la inversión externa como de la movilización del ahorro nacional eran insuficientes para resolver las trabas al desarrollo económico. No se alcanzarían resultados satisfactorios si no se eliminaba el “ocio rentado” o la “no productividad”, derivación de las cláusulas establecidas en convenios avalados por la autoridad de aplicación<sup>49</sup>.

Aunque en una posición antagónica el catalán José Figuerola - figura central del primer peronismo y funcionario destacado del antiguo Departamento Nacional del Trabajo - reconocía la necesidad de realizar cambios en la organización del trabajo para incrementar la productividad aunque esto debía ser acompañado por mecanismos distributivos. Buena parte de los problemas – sostenía - fueron provocados por las políticas laborales de los gobiernos posteriores a 1955 que llevaron a que los trabajadores

---

<sup>46</sup> Correo de la Tarde, 5-4-61, p. 23, CEN/BN Caja 1076

<sup>47</sup> “...la culpa es de los demagogos de los partidos burgueses que tratan de conseguir votos. Los ideólogos de derecha e izquierda y principalmente el comunismo internacional que destruye las economías nacionales y predisponen para el zarpazo” Correo de la Tarde, 11-4-61, 28, CEN/BN Caja 1076

<sup>48</sup> “Mientras que en la Rusia soviética existen cláusulas muy estrictas respecto de las obligaciones de los trabajadores, en el país los comunistas infiltrados en los sindicatos exigían mejoras que traían graves perturbaciones a la economía de las empresas. La verdadera lucha contra el comunismo no es reclamativa “sino actuar en forma sería y firme eliminando de los convenios laborales las cláusulas que frenan la productividad, envilecen el salario y condenan al trabajador a un Standard de vida inferior” S. San Martín, “Las Conquistas Obreras en Rusia”, Correo de la Tarde, 18 abril 1961, p. 21

<sup>49</sup> S. San Martín, “La Situación Argentina Actual”, Correo de la Tarde, 19 abril 1961, p. 25

tuvieran que efectuar huelgas, motivadas por la necesaria defensa del salario por lo que descartaba finalidades políticas en los movimientos gremiales.

Reconocía que había dentro de los sindicatos quienes desde la izquierda buscaban ir más allá de lo posible. Cuando los planteos son extremos buscando que el salario mínimo cubra todo el costo de vida o sobrepasarlo, da pie a quienes quieren suprimir las conquistas obreras<sup>50</sup>. Dentro de este mundo laboral de conflictos, el aparente aumento de la productividad había sido sólo una disminución de la ocupación. Esto redundaba en mayores exigencias al trabajador, en vez de organizar científicamente el trabajo<sup>51</sup>.

Aunque Figuerola representaba acabadamente a quienes recelaban del antiperonismo que, so capa de defender la “bendita productividad”, pedía el retorno a la vieja explotación del trabajador. De todas formas reconocía que había un problema a resolver aunque el eje del debate debía colocarse principalmente en la distribución del mayor ingreso generado<sup>52</sup>.

## **6. Evaluaciones y resultados**

A pesar de su definición como “técnicos”, la radical contraposición de ideas y de representaciones sociales que se reflejaban en hombres San Martín y Figuerola

---

<sup>50</sup> “Fuerzas no encuadradas en la disciplina sindical de organizaciones responsables, pretenden exigir frecuentemente mejoras legítimas e inspiradas en causas verdaderas, empleando o amenazando emplear peligrosos caminos de agitación y desorden. Esta táctica es por lo regular contraproducente porque desencadena nuevos daños que se unen a las dificultades que se desea sobrepasar. Pero además obstaculiza el planteo justo de lo apetecido porque establece una puja entre quienes pretenden lograrlo todo por el camino más expeditivo y arriesgado y quienes actúan con serena reflexión y documentado juicio” J. Figuerola *El movimiento social argentino*, Buenos Aires, Editorial La Huella 1961, p. 62.

<sup>51</sup> “Hasta el momento no ha habido un aumento de la productividad sino una disminución de la ocupación. Este fenómeno con el alza del volumen físico de la producción, consagraba un notable aumento de la productividad por hora-hombre ocupado, que había crecido alrededor de un 30% en el período 1952-1960. Aunque se opone a las alzas salariales que estuvieran dissociadas del aumento de producción, sostiene que: “que no se pretenda exigir un rendimiento superior al esfuerzo natural del trabajador, sino organizar científicamente el trabajo e introducir las reformas tecnológicas y de otra índole que sean necesarias en los establecimientos para acrecentar la productividad global y distribuir proporcionalmente los beneficios de la mayor productividad” J. Figuerola, *op.cit.*, pp. 63-4

<sup>52</sup> “No puede invocarse ninguna razón valedera para exigir mayor rendimiento al trabajador si el beneficio que tal rendimiento produzca ha de quedar ... a favor del empresario” J. Figuerola, *¡Preso!*, Buenos Aires, Edición del Autor, 1958, p. 245.

evidenciaba la dificultad de despolitizar los problemas del mundo del trabajo. Esto nos lleva a mirar más allá de los medios de comunicación para preguntarnos: ¿qué estaba sucediendo realmente en ese mundo? ¿cómo evolucionaba la productividad? Y, tal vez lo más importante, ¿cómo repercutía esto sobre el conjunto?

Desde el punto de vista metodológico el problema no está exento de obstáculos de distinta naturaleza<sup>53</sup>. No faltan quienes subrayaban que el concepto de productividad no capta la totalidad de los problemas que conciernen a la producción; también se advierte que existe distancia entre la eficiencia en la calidad y la eficiencia en el costo<sup>54</sup>, lo que ha sido definida más recientemente como la diferencia entre la competitividad costo y no costo. Existe un debate entre los especialistas acerca de la forma de determinar la participación de la productividad de los factores sobre el crecimiento económico del período sustitutivo<sup>55</sup>. Además hay una dificultad adicional de “...documentar la intensividad de la mano de obra calificada o el predominio de los rendimientos crecientes a escala en las nuevas industrias en rápida expansión”<sup>56</sup>.

Más allá de estas consideraciones, podemos tener algunas certezas. El crecimiento de la productividad entre 1946 y 1954 (cuadro 2) fue excesivamente modesto por falta de capitales y tecnología en un contexto internacional en que se daba una verdadera revolución productiva, (que agravaba el cuadro de retraso tecnológico de la economía argentina). En los años siguientes se destaca una fuerte baja relativa, e incluso absoluta, del empleo industrial con una disminución del número de establecimientos industriales (cuadro 1). A partir de mediados de la década de 1950 se modifica el patrón de crecimiento de la productividad (cuadro 3) con el ingreso de capitales extranjeros y el aumento de la participación en el PBI industrial de las ramas más dinámicas a nivel mundial compuestas por automotores, química, acero, petróleo y maquinarias. Katz muestra que los avances en la productividad se daban junto a la incorporación de nueva tecnología y por las economías de escala emergentes. El uso más intensivo de capital y

---

<sup>53</sup> Por el lado de la estadística los censos muestran diferencias de criterios que dificultan hacer series homogéneas para períodos largos

<sup>54</sup> M. Frankel, *British and American Manufacturing Productivity. A Comparison and Interpretation*. Urbana, University of Illinois, 1957, pp. 5-6

<sup>55</sup> J. A. Delfino, “Cambios en la productividad y estrategia de crecimiento. El caso argentino durante el período 1955-1973”, *El Trimestre Económico*, México, abril-junio 1988, n 218, pp. 289-299

<sup>56</sup> R. Mallon y J. Sourrouille, *La política económica en una sociedad conflictiva. El caso argentino*, Buenos Aires, 1970, p. 123.



tecnología, que se facilitaba a través del uso de incentivos fiscales, derivó en una tendencia al ahorro de mano de obra, en la colaboraba también la flexibilización de las normas laborales. En los años 1964-1974 (cuadro 4) se aviva el crecimiento industrial con la elevación de la dimensión media de las fábricas y con la generación de tecnología local. El aumento de la productividad fue notable en las nuevas ramas manufactureras aunque en las vegetativas creció por la expulsión de mano de obra<sup>57</sup>. En términos generales, la productividad aumentó un 50% en promedio en 1961-1954 y un poco menos en el periodo 1974-1964.

Es evidente que existe una dispar evolución del empleo y del producto. Mientras que en los años anteriores a 1955 la ocupación aumentó en una proporción mayor a la producción después de esa fecha se invirtieron las tendencias, como consecuencia de la alteración de las proporciones en que se combinaban de capital y trabajo. La menor proporción de trabajo en la industria de la década de 1960 va a significar una caída en la distribución del ingreso que colaboró negativamente en la performance de las industrias de consumo masivo. Según la lectura de Mallon y Sourrouille, en cierta forma se confirmaban los presupuestos de la Ley de Say en el sentido de que la distribución del ingreso vinculada a la expansión de las nuevas industrias impulsaba la demanda de sus productos<sup>58</sup>.

Como se ha visto, en las ramas vegetativas de fuerte crecimiento en la etapa anterior, tales como textiles, tabaco y madera, el alza de la productividad se relaciona con la pérdida de los puestos de trabajo, notable especialmente en la primera. De todas formas no podría generalizarse esta performance a todo el conjunto de ramas vegetativas si vemos que por ejemplo en Alimentos la baja del empleo fue menos pronunciada.

En términos generales podemos asumir que el nivel de empleo observable en 1964 se correlacionaba con la expulsión de la mano de obra de las industrias vegetativas y con la baja demanda de mano de obra de las empresas más dinámicas establecidas bajo el impulso desarrollista. No es difícil presumir que tanto en las vegetativas como en las

---

<sup>57</sup> A. Marshall, *El mercado de trabajo en el capitalismo periférico: el caso de la Argentina*, Santiago de Chile, PISPAL-CLACSO, 1978. De la misma autora *Fuentes de crecimiento de la productividad del trabajo en un etapa expansiva (2003-2008) ¿Qué sugiere el análisis inter-industrial?* Buenos Aires, Cuadernos del IDES, 2011, pp. 8-9.

<sup>58</sup> R. Mallon y J. Sourrouille, op. cit., p.129.

dinámicas e intermedias el nivel promedio de productividad era bastante superior al que se podía observar una década atrás.

Los sectores de mejor *performance* en producción bruta están constituidos por los que a su vez registran las más altas tasas promedio de crecimiento de la productividad del trabajo. Ejemplo de esto es la industria automotriz que en la primera década posterior a su instalación aumentó un 20 % anual. Los salarios se diferencian por el poder de negociación sindical pero también por la productividad. Las industrias metalmeccánicas tienen sindicatos poderosos que captan in situ los aumentos de la productividad laboral de esos sectores.

Todos estos ingredientes configuran lo que Katz denomina el patrón idiosincrático de organización industrial argentina, en el que predominan las prácticas monopólicas y oligopólicas de las empresas, que cuentan con un alto nivel de protección. Por el lado de los trabajadores ese patrón incluye la existencia de poderosas organizaciones sindicales dominadas por las cúpulas y una inclinación a los acuerdos entre empresarios y sindicatos no siempre explícitos<sup>59</sup>.

## ***Conclusiones***

La historia de la industria argentina ha sido afectada por una situación de inestabilidad crónica desde la Segunda Guerra, acompañando en gran medida el movimiento cíclico de la economía nacional<sup>60</sup>. De tal forma que el fenómeno que estamos analizando se inscribe en la singular forma de crecimiento que la afectó, marcada por momentos en los que predominaba la preocupación por el empleo y la producción, otros por la inversión y la productividad y otros en fin por el estancamiento y la alta inflación. Con todo, los años que estamos analizando particularmente mostraron una modificación de la estructura sectorial al introducir, como se ha visto, un mayor dinamismo y una menor regulación

---

<sup>59</sup> Katz, "Organización industrial, competitividad internacional y política pública" en B. Kosakoff, *El desafío de la competitividad. La industria argentina en transformación*. Buenos Aires, CEPAL-Alianza, 1993, p. 396-401.

<sup>60</sup> D. Heymann, *Las fluctuaciones de la industria manufacturera argentina*, Santiago de Chile, Cuadernos de la CEPAL, 1980.

estatal<sup>61</sup>. Como consecuencia de ello, el sector manufacturero argentino dejó de ser concebido como un reducto en que se asentaba la inclusión social y el consumo para transformarse en el sector estratégico responsable del dinamismo de la economía nacional. Este proceso normal del desarrollo económico en dirección a etapas más complejas fue emprendido en forma irregular por las circunstancias excepcionales desde el punto de vista político-institucional en que transcurrió. En efecto, la re-estructuración de la industria con las modificaciones del empleo fue efectuada cuando el país atravesaba una etapa caracterizada por la inestabilidad política y económica, que afectaría directamente tanto a los trabajadores, y sus organizaciones, como a los empresarios.

Como había previsto Prebisch, el aumento de la productividad podía generar cambios en la estructura del empleo de los que era necesario precaverse. Fue durante la presidencia de Frondizi que se profundizó el nuevo sesgo de la industria como sus consecuencias negativas. El clima de época favoreció ciertas medidas que restringían la acción de los trabajadores y en especial de las comisiones de fábrica. El incremento del prestigio internacional del rol del tecnócrata vino en ayuda de las políticas emprendidas por la administración de Frondizi, operando dentro de un marco de incentivos al desarrollo científico y técnico que atravesaban todo ese período.

Pero este proceso de aumento de la productividad no estuvo convenientemente acompañado por una preocupación por la competitividad externa de las empresas industriales argentinas. La asociación productividad-competitividad implicaba una distribución más equitativa de las economías factoriales en la búsqueda de la eficiencia, mientras que la disociación entre ambas coloca una mayor carga de responsabilidad en el trabajador.

El caso argentino en el periodo 1955-1970 confirma cierta percepción de que los aumentos de la productividad no siempre resultan positivos, especialmente porque ella puede darse junto con un estancamiento del PBI y una baja del empleo, como los casos posteriores de las décadas de 1970 y de 1990.

Es indudable que la estructura industrial heredada del peronismo no se podía sostener y esto fue puesto de manifiesto por el mismo régimen en el Congreso de la Productividad de 1955. Sin embargo, la experiencia argentina parece mostrar que la introducción de

---

<sup>61</sup> J. Katz y B. Kosacoff, *El proceso de industrialización en Argentina: evolución, retroceso, prospectiva*, Buenos Aires, CEAL, 1989, p. 52.

nueva tecnología participa de forma contradictoria en lo que el pensamiento ilustrado llamaba Progreso. El caso que estamos analizando parece confirmar que las innovaciones redundan en un beneficio colectivo si conforman un haz de soluciones graduales y continuas aplicadas en un largo período de tiempo y con un marco institucional adecuado para impulsarlas.

### **Anexo Estadístico**

Cuadro 1. Establecimientos industriales según censos

Año	1943	1954	1964	1973
Nº	65.80	151.82	143.05	130.882
	3	8	7	

Fuente: INDEC, Anuario Estadístico 1979-1980.

Cuadro 2 – Indicadores de productividad industrial por rama 1946-1954. (1946=100)

Actividad	Producción	Empleo	productividad
Alimentos	111	98	113
Tabaco	123	101	121
Textiles	98	132	74
Confecciones	92	92	100
Madera	87	98	88
Pulpa y papel	138	107	129
Imprenta	86	82	104
Químicos	131	117	112
Petroquímica	181	129	140
Caucho	214	200	107
Cuero y calz	65	80	81
Piedra y vidrio	117	109	107
Metales	130	128	101

Vehículos	115	185	62
Maquinarias	309	217	100

Fuente: J. Katz y B. Kosacoff, *El proceso de industrialización en la Argentina*, Buenos Aires, CEAL/CEPAL, 1989, p. 69

Cuadro 3 – Indicadores de productividad industrial por rama 1954-61 (1954=100)

Actividad	producción	Empleo	Productividad
Alimentos	123	86	142
Tabaco	105	51	205
Textiles	115	75	152
Confecciones	147	95	154
Madera	100	65	152
Pulpa y papel	147	130	112
Imprenta	157	85	184
Químicos	134	87	154
Petroquímica	160	97	164
Caucho	127	128	99
Cuero y calz.	106	66	159
Piedra y vidrio	130	85	153
Metales	161	95	176
Vehículos	270	100	273
Maquinarias	274	105	262

Fuente: J.Katz y B. Kosacoff, op. cit., p. 70

Cuadro 4 . Indicadores industriales de productividad por ramas 1964-1974. (Índice 1964=100)

Actividad	producción	Empleo	Productividad
Alimentos	137	126	111
Tabaco	138	118	123
Textiles	173	112	161
Confecciones	148	114	134
Madera	163	134	128
Pulpa y papel	193	150	143
Imprenta	154	100	154
Químicos	224	168	156
Petroquímica	179	127	152
Caucho	199	134	165
Cuero y calz	131	175	55
Piedra y vidrio	181	133	147

Metales	225	166	158
Vehículos	221	79	242
Maquinaria	235	118	211
Maquinaria elec.	195	136	158

Fuente: J. Katz y B. Kosacoff, op. cit., p. 71

Cuadro 5. Indicadores industriales de productividad por rama (Índice 1974=100)

Actividad	producción	empleo	Productividad
Alimentos, tabacos y bebidas	96	120	80
Textiles, confecciones, cueros	105	101	103
Madera y muebles	90	110	89
Pulpa, papel e imprenta	134	111	120
Químicos y petroquímicos	157	108	144
Minerales no metálicos	110	102	108
Metálicas básicas	72	62	116
Vehículos y maquinarias	102	93	106

Fuente: J. Katz y B. Kosacoff, op. cit., p. 72