

**Algunas interpretaciones acerca de la fase de maduración de la ISI:  
las transformaciones de la estructura empresaria, el rol del capital  
extranjero y la autonomía de las instituciones estatales.**

Ramiro Coviello

**El retorno de la industria a la agenda de investigación**

La crisis que azotó a la economía argentina hacia finales del siglo XX incentivó los debates sobre las transformaciones estructurales operadas desde mediados de los años setenta, habilitando una revalorización positiva de la industrialización y de la intervención estatal en la economía. En el ámbito académico esto se expresó en el retorno de ciertos temas que habían sido desterrados de los claustros universitarios por la hegemonía neoliberal del “pensamiento único”. Así, progresivamente comenzó a reconstituirse una agenda de investigación orientada a analizar el papel de la industria en la economía y en la sociedad argentinas. Esto coincidió con una revitalización del interés por los “actores”, dando lugar a una serie de indagaciones sobre el rol que habían jugado los empresarios, el Estado y las políticas de promoción en el pasado industrial del país.<sup>1</sup>

Esta renovación contemporánea del campo de estudios históricos y sociológicos sobre la industria argentina ha tenido un impulso muy fuerte en los últimos años, logrando reintroducir discusiones tales como aquellas sobre la caracterización del sector manufacturero durante el período conocido como “Industrialización por Sustitución de Importaciones” (ISI). Sin embargo, Rougier y Odisio (2013) señalan que ciertas etapas han sido relativamente desatendidas por el ímpetu renovador. En particular, la fase de maduración de la ISI durante la década de 1960 y los primeros años de la década de 1970, si bien fue objeto de numerosos y prolíficos estudios “clásicos” de corte estructuralista, no ha sido revisitada lo suficiente en los abordajes actuales.<sup>2</sup> Como excepción, estudios recientes han abordado tanto

---

<sup>1</sup> Rougier y Odisio (2013).

<sup>2</sup> Entre los estudios “clásicos” pueden mencionarse: Dorfman, Adolfo, 1970, *Historia de la industria argentina*, Buenos Aires, Solar; Heymann, Daniel, 1980, *Las fluctuaciones de la industria manufacturera argentina, 1950-1978*, Buenos Aires, CEPAL; Katz, Jorge y Kosacoff, Bernardo, 1989, *El proceso de industrialización en la Argentina. Evolución, retroceso y prospectiva*, Buenos Aires, CEAL; Kosacoff, Bernardo y Azpiazu, Daniel, 1989, *La industria argentina. Desarrollo y cambios estructurales*, Buenos Aires, CEPAL. Entre los estudios “clásicos” hay también aportes significativos de inspiración neoclásica, tales como: Cortés Conde, Roberto, (1963); Problemas del Crecimiento Industrial de la Argentina, en *Desarrollo Económico*, N° 1-2, Vol. 3,

los mecanismos de la intervención estatal dispuestos para promover grandes emprendimientos industriales que se ubicarían en la cúpula empresario local, como el desempeño del Estado empresario.

Considerando lo dicho, el presente trabajo pretende ser un insumo para el análisis de la renovación contemporánea de la historiografía y la sociología económicas. En ese sentido, primero se expone una breve reseña sobre las principales políticas económicas vinculadas al sector manufacturero que fueron implementadas durante el período de maduración de la ISI y sus efectos generales. Con esa base, luego se procede a revisar analíticamente una serie de investigaciones académicas sobre el período de maduración de la ISI. Dicha revisión se articula en torno de dos ejes de debate sobre el período: a) las transformaciones en la estructura empresaria del sector manufacturero, especialmente en lo referido al rol del capital extranjero; y b) la autonomía del Estado para la formulación de políticas públicas dirigidas a la industria.

En el caso del eje a) pondremos en diálogo dos interpretaciones que consideramos parte de los estudios “clásicos” sobre el período ya que sus autores analizaron las problemáticas de la industrialización al calor de los acontecimientos. En relación al eje b) nos referiremos a trabajos de investigación que han hecho aportes desde la renovación contemporánea de los abordajes sobre la cuestión.

### **Política económica e industria en la etapa de maduración de la ISI**

Derrocado en 1955, el gobierno peronista dejó como legado un sector industrial que había completado un período de consolidación a través de la sustitución de importaciones de bienes de consumo no durables y que empezaba a desarrollar las ramas productoras de insumos metalúrgicos y químicos básicos.<sup>3</sup> Así, es válido afirmar que la transición entre la etapa “fácil” y la etapa “compleja” de la ISI comenzó durante los primeros gobiernos de Juan Domingo Perón.<sup>4</sup>

La transición entre ambas fases de la industrialización sustitutiva estuvo marcada por importantes restricciones en el sector externo de la economía, cuya primera manifestación se produjo entre 1949 y 1952. Desde entonces y hasta mediados de los años sesenta, la economía argentina vivió un

---

Instituto de Desarrollo Económico y Social; Gallo, Ezequiel, (1998 [1970]); “La expansión agraria y el desarrollo industrial en Argentina 1880-1930”, en *Anuario IEHS*, N° 13; Díaz Alejandro, Carlos, (1975); *Ensayos sobre la historia económica argentina*, Buenos Aires, Amorrortu.

<sup>3</sup> Belini (2009).

<sup>4</sup> Gerchunoff y Llach (1975).

período de crecimiento signado por la sucesión de ciclos de expansión y contracción, denominados por los economistas “ciclos de *stop and go*”. El impulso de dicho crecimiento estuvo dado, al igual que en el período previo, por el sector manufacturero, cuyo desarrollo se orientó principalmente al abastecimiento del mercado interno.

La gestión conservadora que reemplazó al peronismo en el gobierno no aportó novedades significativas en cuanto al proceso de industrialización. Fue recién el gobierno radical que asumió en 1958 el que, sobre el diagnóstico de la existencia de límites en la generación de divisas, dispuso nuevas estrategias para financiar la profundización de la ISI. En ese sentido, se adoptaron una serie de medidas tendientes a estimular la inversión extranjera y el desarrollo de las industrias básicas.<sup>5</sup> Esta reorientación de la política económica, en conjunción con un endeudamiento externo creciente, trajo consigo profundas transformaciones estructurales.

Por su parte, el largo período de estancamiento de la producción del sector primario, principal proveedor de divisas de la economía argentina, continuó hasta 1962, representando un factor central para comprender las recurrentes crisis de balanza de pagos que se sucedieron en 1955, 1958 y 1962. A su vez, la dinámica cíclica estuvo acompañada por un proceso inflacionario persistente, problema que fue atacado por los distintos gobiernos civiles y militares -excepto el de Arturo Illia- a través de políticas económicas ortodoxas.<sup>6</sup>

Años más tarde, el gobierno *de facto* del general Juan Carlos Onganía aplicó, en respuesta a la dinámica cíclica, una política económica con rasgos heterodoxos, orientada a frenar la inflación, acelerar la integración vertical del sector industrial e incrementar su eficiencia económica. Sin embargo, los procesos de movilización popular y radicalización política en ciernes, sumergieron al gobierno en una crisis de legitimidad que culminaría con el retorno del peronismo en 1973.

El nuevo gobierno justicialista impulsó una política de “Pacto Social” entre el capital y el trabajo como vía para romper la dinámica inflacionaria, promover la redistribución progresiva del ingreso e incentivar el crecimiento económico. A pesar de las expectativas que generó en un primer momento, la concertación de clases no tardó en mostrar sus límites. A poco de andar, el programa del tercer gobierno peronista derivó en una fuerte pugna distributiva, que se tradujo en un muy elevado nivel de inflación

---

<sup>5</sup> En rigor, estas medidas habían sido insinuadas tibiamente por el peronismo tras la crisis de 1949-1952 (Schvarzer, 2000).

<sup>6</sup> Belini y Korol (2012).

y sentenció el fracaso político del mismo.<sup>7</sup>

En cuanto a los principales instrumentos impulsados con el objetivo de profundizar el proceso de industrialización tras el derrocamiento del peronismo en 1955, caben mencionar: la legislación sobre inversiones extranjeras y los distintos regímenes de promoción industrial sancionados durante el período.

La legislación sobre inversiones extranjeras tuvo un primer e importante impulso cuando el gobierno desarrollista de Arturo Frondizi sancionó la Ley 14.780/58 como medio para impulsar la captación de un ahorro externo de tal magnitud que permitiera profundizar la política sustitutiva y equilibrar así una balanza de pagos afectada por crisis recurrentes.<sup>8</sup> Sus disposiciones principales estipulaban: igualdad de derechos entre los inversores extranjeros y nacionales, registro de inversiones al tipo de cambio libre, radicación en forma de divisas, maquinaria, equipos y/o repuestos, libre remisión de utilidades al tipo de cambio libre y repatriación del capital sin restricciones.

Las inversiones ingresadas al amparo del nuevo régimen legal se orientaron principalmente a dos ramas, la petroquímica y la automotriz, instaladas en el país a partir de ese momento. Estuvieron seguidas por las industrias metalúrgica, farmacéutica, química, plástica y de maquinaria. En su gran mayoría fueron impulsadas por capitales de origen estadounidense.<sup>9</sup>

Este régimen de inversiones extranjeras se mantendría vigente hasta principios de los años setenta, cuando fue reemplazado por otras normas. En ese sentido, se destaca la sanción de la Ley 19.151/71, que si bien no introdujo cambios de fondo, incluyó ciertos principios de orientación nacionalista, tales como los límites en el acceso al crédito interno, que serían retomados luego por la gestión económica peronista.<sup>10</sup>

En relación a la promoción industrial, cabe destacar que el artículo N° 5 de la Ley 14.780/58 permitía que las empresas extranjeras se acogieran a los beneficios promocionales vigentes. Esto es relevante ya que en el mismo año se promulgó la Ley 14.781/58, orientada a la promoción industrial de sectores y regiones considerados estratégicos. Entre sus objetivos pueden mencionarse: aporte al equilibrio del balance de pagos; aprovechamiento de los recursos actuales y potenciales; descentralización del sector; perfeccionamiento, ampliación y diversificación de la producción industrial;

---

<sup>7</sup> Rougier y Fiszbein (2006).

<sup>8</sup> Cimillo, Lifschitz, Gastiazoro, Ciafardini y Turkieh (1973).

<sup>9</sup> Altimir, Santamaría y Sourrouille (1966/67).

<sup>10</sup> Sourrouille, Kosacoff, y Lucangeli (1985).

y promoción tecnológica de los procesos productivos.<sup>11</sup>

Dichos objetivos no se tradujeron en metas específicas, sino que quedaron planteados en una serie de lineamientos generales que luego serían especificados en sucesivos decretos. Entre las medidas de promoción dispuestas -limitadas a las nuevas unidades- pueden diferenciarse varios tipos: impositivas (exención y desgravación de impuestos), arancelarias (liberación para el abastecimiento de insumos y protección respecto de las importaciones), financieras (otorgamiento de créditos preferenciales y de garantías y avales a través del Banco Industrial), entre otras, tales como tratamiento cambiario preferencial, suministro preferencial de materias primas, etc. En cuanto a la promoción sectorial, las actividades beneficiadas fueron en un primer momento las industrias siderúrgica, petroquímica y celulósica. Respecto de los regímenes de promoción regionales, se impulsó la radicación de inversiones principalmente en la Patagonia, en la provincia de Corrientes y en la región Noroeste.<sup>12</sup>

Hacia 1963 la Ley 14.781/58 fue finalmente reglamentada, con el objetivo de brindar un ordenamiento sistemático a los regímenes de promoción existentes. A las actividades promovidas se sumaron la construcción y la minería, con exclusión del petróleo y sus derivados. Esta reglamentación general sería modificada en 1964. A partir de entonces se pudo optar entre obtener beneficios para la empresa o para los inversores.<sup>13</sup> En 1970 la ley en cuestión fue reemplazada por la 18.587/70 que agregaba una serie de estímulos, especialmente vinculados a la creación de polos de desarrollo, la promoción de las exportaciones industriales y la participación accionaria del Estado en las empresas.<sup>14</sup>

Respecto de las principales consecuencias de los distintos instrumentos adoptados con el objetivo de profundizar el proceso de industrialización, en primer lugar cabe señalar que si bien uno de los objetivos declarados de la Ley 14.781/58 pasaba por evitar situaciones de inequidad para la industria nacional, los decretos que la reglamentaron tuvieron el efecto contrario, ya que las actividades promovidas estaban bajo el control de los capitales extranjeros recientemente ingresados. Así, puede afirmarse que existió una complementariedad orgánica entre las leyes 14.780/58 y 14.781/58, que en concreto las hizo funcionar como un “régimen de promoción del capital extranjero”.<sup>15</sup> Esa articulación entre el régimen liberal de radicaciones y el

---

<sup>11</sup> Cimillo *et al.* (1973).

<sup>12</sup> Altimir *et al.* (1966/67).

<sup>13</sup> Altimir *et al.* (1966/67).

<sup>14</sup> Cimillo *et al.* (1973).

<sup>15</sup> Altimir *et al.* (1966/67) y Cimillo *et al.* (1973).

de promoción selectiva les permitió a las empresas extranjeras concentrarse en la explotación integral de un mercado interno protegido por altas barreras arancelarias y cuya demanda de bienes industriales se encontraba fuertemente comprimida. Si se añade que la sanción de estos regímenes legales coincidió con el auge de la expansión transnacional de las compañías estadounidenses, no resulta sorprendente que los resultados obtenidos hayan sido muy significativos en cuanto a la radicación de nuevos capitales extranjeros<sup>16</sup>.

Ahora bien, a pesar de los prácticamente nulos condicionamientos impuestos, puede decirse que el impresionante aumento en el flujo de las inversiones tuvo un carácter estratégico ya que entre fines de los años cincuenta y principios de los sesenta éstos se orientaron a la implantación de nuevas industrias de tecnología compleja, lo cual era uno de los objetivos de la norma en cuestión.<sup>17</sup> En ese sentido, cabe decir, también, que la adquisición de maquinaria y equipos pasó a predominar en la composición de la inversión fija.<sup>18</sup>

En cuanto a los regímenes de promoción, cabe señalar que resultaron efectivos desde el punto de vista sectorial ya que se estimuló la instalación de industrias básicas y se profundizó la sustitución de bienes de consumo durables y de bienes intermedios. Pese a ello, al estar limitado su campo de acción a ciertas actividades, no existió un mecanismo general que contemplara otras actividades necesarias para un proceso de desarrollo íntegro y sostenido del sector, tales como la producción de bienes de capital.<sup>19</sup> Por su parte, la descentralización regional estuvo lejos de ser alcanzada: el ingreso de nuevos capitales tendió a agudizar la concentración geográfica del sector manufacturero en el litoral.<sup>20</sup>

En cuanto a los objetivos vinculados a lograr equilibrar la balanza de pagos, si bien se pudo detener el aumento de las importaciones entre 1960 y 1968 (aún con fuertes incrementos de la producción manufacturera), las prácticamente nulas restricciones a la remisión de utilidades y a la repatriación de capitales atentaron contra su realización.<sup>21</sup> Asimismo, a partir de 1959 se constata una fuerte alza en las transferencias de plusvalía al exterior bajo la forma de servicios financieros y tecnológicos.<sup>22</sup>

Finalmente, más allá de los objetivos estipulados, es necesario

---

<sup>16</sup> Sourrouille *et al.* (1985).

<sup>17</sup> Altimir *et al.* (1966/67).

<sup>18</sup> Mallon y Sourrouille (1973).

<sup>19</sup> Altimir *et al.* (1966/67).

<sup>20</sup> Cimillo *et al.* (1973).

<sup>21</sup> Mallon y Sourrouille (1973).

<sup>22</sup> Cimillo *et al.* (1973).

mencionar que la renuncia total a condicionar las características de los nuevos procesos industriales, trajo consigo transformaciones estructurales en el mercado de trabajo (novedoso sesgo ahorrador de mano de obra), la distribución del ingreso (tendencia regresiva, al menos hasta 1963) y la estructura empresarial del sector. Respecto de este último punto, se registra un proceso de concentración del capital y una creciente participación de filiales de empresas extranjeras en la cúpula empresarial.<sup>23</sup>

Ahora bien, el retorno del peronismo al gobierno trajo consigo la modificación de buena parte de los instrumentos de política económica orientados al sector industrial. Así, se sancionó una nueva ley sobre inversiones extranjeras (Ley 20.557/73) que establecía un marco normativo de características más restrictivas que las anteriores. Un rasgo interesante es que por primera vez se legisló de modo específico sobre las empresas extranjeras ya radicadas. En cuanto a la promoción industrial, se impulsaron la Ley 20.560/73 y una serie de decretos de promoción sectorial y regional. No se trató tanto de una modificación en cuanto a los beneficios otorgados por los regímenes de promoción previos, sino respecto de sus beneficiarios, ahora expresamente empresas de capital nacional. El Plan Trienal 1974-1977, lanzado en diciembre de 1973, recogió la nueva orientación, permitiendo la participación del capital extranjero cuando: no limitara la capacidad soberana del país; no implicara un incremento de pagos futuros al exterior; y demostrara tener efectos positivos para el desarrollo nacional.<sup>24</sup>

Si bien el planteo inicial del gobierno peronista, con José Ber Gelbard como ministro de Economía, consideraba buena parte de las transformaciones estructurales acaecidas durante los años sesenta en el sector industrial -fundamentalmente el creciente predominio del capital extranjero-, las políticas económicas desplegadas no lograron modificar significativamente las principales características de la estrategia vigente de crecimiento industrial.<sup>25</sup>

Considerando lo dicho, puede afirmarse que “ni el autoritarismo desarrollista ni el retorno de las políticas peronistas lograron resolver los dilemas de la economía semiindustrializada”.<sup>26</sup> Pese a ello, es necesario señalar que a partir de mediados de los años sesenta la economía argentina

---

<sup>23</sup> Sourrouille (1976).

<sup>24</sup> Sourrouille *et al.* (1985).

<sup>25</sup> Sourrouille *et al.* (1985) y Rougier y Fiszbein (2006).

<sup>26</sup> Belini y Korol (2012: 194). El concepto de “economía semiindustrializada” es empleado por Ferrer (2008) para reemplazar, en las ediciones más recientes de *La economía argentina*, el de “economía industrial no integrada”.

comenzó a superar las trabas que habían limitado su desarrollo desde los primeros años de la década previa. El sector agrícola inició un período de crecimiento sobre la base de importantes transformaciones productivas y tecnológicas, coincidiendo con una mejora de los precios internacionales. Por su parte, el sector industrial, tras un período en el que, como vimos, ingresaron cuantiosas inversiones extranjeras, inauguró una nueva etapa, signada por una mayor integración vertical en casi todas sus ramas. Asimismo, los productos manufacturados incrementaron notablemente su participación en las exportaciones, desarrollando la capacidad competitiva del sector y aliviando el problema de la escasez de divisas. Sin embargo, estos cambios no bastaron para impedir que el golpe militar de marzo de 1976 abriera el camino para “un cambio radical del perfil económico del país”.<sup>27</sup>

### **Las interpretaciones sobre las transformaciones en la estructura empresaria del sector manufacturero y el rol del capital extranjero**

Tras haber esbozado una breve caracterización de la etapa de profundización de la ISI, en este apartado nos concentraremos en la puesta en diálogo de interpretaciones divergentes sobre las transformaciones en la estructura empresaria del sector manufacturero durante el período. Se trata de dos análisis movilizados por autores que ya desde finales de los años sesenta y principios de los setenta comenzaron a pensar las problemáticas del capitalismo industrial argentino. Nos detendremos especialmente en los modos en que vinculan aquellas transformaciones con la cuestión del capital extranjero.

#### *a. La interpretación centrada en la redistribución del ingreso y el papel de las ramas vegetativas*

En un artículo publicado en la revista *Desarrollo Económico*, cuyo título es “Capitalismo industrial, desarrollo asociado y distribución del ingreso entre los dos gobiernos peronistas: 1950-1972”, Gerchunoff y Llach (1975) señalan que la crisis de 1952, marcada por la escasez de divisas y el agotamiento de la etapa “fácil” de la ISI, puso fin a un período de expansión basada en la distribución progresiva del ingreso, la incorporación de mano de obra, el fortalecimiento del capital nacional y el sector estatal y el desarrollo del mercado interno. Así, sostienen que tras el derrocamiento de Perón comenzó un profundo proceso de sustitución de trabajo por

---

<sup>27</sup> Belini y Korol (2012: 193).



capital impulsado desde el Estado, siendo éste uno de los principales reclamos de los empresarios. Debido a ello, estos autores afirman que la nueva estrategia de crecimiento conllevó una escasa incorporación de mano de obra y una notable redistribución regresiva del ingreso, a la vez que implicó transformaciones en la estructura industrial: las ramas de bienes de consumo durables y algunos de capital e intermedios pasaron a ser las más dinámicas del sector, en detrimento de las ramas de bienes de consumo no durables.

Asimismo, Gerchunoff y Llach (1975) sostienen que en la observación de los datos del crecimiento industrial se registran desde 1964 en adelante una serie de modificaciones que, sin representar cambios estructurales, implicaron transformaciones en el dinamismo, las condiciones y posibilidades de desarrollo y en el peso relativo de algunas fuerzas sociales de la industria. Así, afirman que la etapa abierta en 1952 concluyó con la crisis de 1962-1963, a partir de la cual empezó a transformarse el sendero de desarrollo vigente. En ese sentido, uno de los rasgos que según estos autores caracterizó a la nueva etapa fue el rol decisivo que tuvieron las ramas vegetativas en la elevación de la tasa de crecimiento industrial durante el período 1964-1972. Constatan que, por un lado, éstas crecieron a tasas dos veces y media mayores que las históricas; por el otro, la producción de bienes de consumo no durables registró un notable incremento, al tiempo que se desaceleró la producción de bienes durables de consumo y se recuperaron las tasas de los bienes de capital e intermedios. A su vez, entienden que este comportamiento intrasectorial explica la mayor capacidad de absorción de mano de obra que tuvo la industria en su conjunto, ya que las ramas vegetativas se caracterizan por tener una mayor elasticidad producto-empleo que las ramas dinámicas.

Otro de los rasgos que según el análisis de Gerchunoff y Llach (1975) caracterizó a la etapa abierta en 1964 fue la modificación del proceso de concentración económica de la industria en favor de una diversificación del liderazgo empresario y una ralentización en el aumento de la participación de las mayores empresas en la producción. En ese sentido, verifican que los mayores crecimientos del monto de ventas no fueron solamente de las grandes empresas extranjeras y “de punta”, sino también de las empresas medianas de las ramas dinámicas y, aún más, de las empresas grandes de las ramas vegetativas; en ambos casos, tanto nacionales como extranjeras. Asimismo, constatan la diversificación del liderazgo empresario en el caso de la participación en las exportaciones manufactureras a partir de una muy baja la correlación entre las relaciones exportaciones/producción por rama y la ubicación como industrias vegetativas o dinámicas. Es decir que las exportaciones de origen industrial no fueron un terreno exclusivo de las

grandes empresas extranjeras “de punta”, sino que participaron de ellas una gran variedad de tamaños, ramas y nacionalidades. Así, los autores señalan que no sólo se incorporaron muchas empresas a la exportación, sino que también descendió el grado de concentración de las exportaciones manufactureras en general y la porción correspondiente a las empresas extranjeras en particular.

En conclusión, si bien Gerchunoff y Llach (1975) no desconocen que el notable aumento de la concentración industrial global se dio en paralelo con un proceso de extranjerización creciente, cuestionan aquellas interpretaciones que asocian íntimamente ambos procesos y les asignan un predominio exclusivo en el desarrollo industrial a las grandes empresas extranjeras insertas en las ramas dinámicas. Aclaran que esas transformaciones que dieron lugar al comienzo de una nueva etapa del capitalismo industrial argentino se produjeron en el contexto de otras acaecidas en la economía en su conjunto: mayores tasas de crecimiento; aumento en la capacidad de generación de empleo asalariado; atenuación de los ciclos originados en el sector externo, incluyendo la ausencia de recesiones; aceleración de la producción agropecuaria; creciente participación del Estado en el proceso productivo; y reversión/estabilización en los patrones de distribución del ingreso. Según sostienen, algunas de estas transformaciones resultan nodales para comprender los cambios acaecidos en el sector industrial. Tal es el caso de la mayor capacidad de generación de empleo asalariado y la reversión/estabilización en los patrones de distribución del ingreso, ya que permiten comprender las modificaciones en las condiciones de demanda de bienes industriales: fuerte incremento en la demanda de bienes de consumo no durables, impulsado por el consumo asalariado. A su vez, sobre esta base, los autores sostienen que, pese al aumento considerable de las exportaciones industriales, el principal impulsor del crecimiento del sector industrial continuó siendo el abastecimiento del mercado interno.

Gerchunoff y Llach (1975) concluyen que tras una etapa en la que la característica predominante fue la instalación masiva de grandes empresas oligopólicas en las ramas dinámicas, especialmente de capital extranjero, el tipo de acumulación se complejizó notablemente. Tal es así que consideran como un rasgo distintivo del desarrollo industrial argentino a partir de 1964 la pluralidad de ramas, tamaños, nacionalidades y tecnologías que impulsaron el crecimiento. A su vez, afirman que, aun manteniéndose las tradicionales condiciones de dependencia del sector externo -acentuadas por el masivo ingreso de capitales extranjeros y la subordinación tecnológica-, “el capitalismo industrial argentino ha tenido, en los últimos años, mayor ‘capacidad de incorporación’ y de desarrollo del mercado

interno que las que hace algunos años se hubieran considerado típicas de un capitalismo dependiente avanzado.<sup>28</sup> Esto se conjugó con una profundización del desarrollo capitalista, en el sentido de incrementar, heterogéneamente, la dotación del factor capital. Según la perspectiva de estos autores, en esta conjunción reside la especificidad de la nueva etapa del capitalismo industrial argentino, en tanto caso de “desarrollo asociado”.

El concepto de “desarrollo asociado”, acuñado por Fernando H. Cardoso (1974) en el marco de cierta revisión de las tesis de la dependencia, refiere justamente a la incorporación de nuevos sectores propietarios al modelo de crecimiento comandado por el capital monopolista extranjero. Esta incorporación no suprime las contradicciones, sino que plantea problemas inéditos en el plano de la dependencia tecnológica y la distribución del ingreso.

Es necesario señalar que los argumentos de Gerchunoff y Llach (1975) se edifican por contraste con lo que estos autores llaman el “modelo implícito” de las “interpretaciones corrientes” de la época.<sup>29</sup> Según sostienen, las observaciones sobre el crecimiento industrial a las que nos hemos referido antes introdujeron, a partir de 1964, cambios significativos respecto de la “caracterización modelo”. A diferencia de la propuesta de estos autores, dicha caracterización no establece un corte hacia 1964, sino que considera que lo acontecido desde entonces forma parte de la etapa abierta con la sustantiva redistribución regresiva del ingreso que supuso la caída del peronismo y la masiva entrada de capitales extranjeros durante el gobierno de Frondizi. Si bien Gerchunoff y Llach (1975) enumeran una gran cantidad de rasgos que las “interpretaciones corrientes” adjudican al período en su conjunto y que en su estudio pretenden cuestionar, a los fines de este apartado sólo nos interesa destacar la asociación que aquellas postulan entre concentración económica y extranjerización, con predominio exclusivo de grandes empresas insertas en las ramas dinámicas. Según estos autores, este “error” de las “interpretaciones corrientes” se vincula con la forma en la que conceptualizan las crisis de 1952 y de 1962-1963 y el significado económico que le asignan al derrocamiento del peronismo. Así, sostienen que esos fenómenos no pueden ser

---

<sup>28</sup> Gerchunoff y Llach (1975: 41).

<sup>29</sup> Se refieren explícitamente a *Imperialismo y desarrollo económico* (Juan Carlos Esteban, 1961); *Desarrollo del capital monopolista en Argentina* (Oscar Braun, 1970); *El desarrollo industrial en la Argentina: sustitución de importaciones, concentración económica y capital extranjero (1950-1970)* (Secretaría de Planeamiento y Acción de Gobierno, 1970-1973); *Etapas de acumulación y alianzas de clases en la Argentina (1930-1970)* (Mónica Peralta Ramos, 1972); y *Acumulación y centralización del capital en la industria argentina* (Elsa Cimillo, Edgardo Lifschitz, Eugenio Gastiazoro, Horacio Ciafardini y Mauricio Turkieh, 1973).

comprendidos si no se acepta que el conflicto económico que se dirimió entre 1952 y 1955 no se basó sólo en el fin de la etapa de sustitución “fácil”, sino que incluyó fundamentalmente la necesidad de reemplazar fuerza de trabajo por capital en la industria. Por otra parte, afirman que la forma en que se continuó el proceso sustitutivo tras la caída del peronismo - instalación de nuevas plantas, generalmente de capital extranjero, ubicadas en las ramas “de punta” de la industria y con una constitución intensiva en capital- tendió a oscurecer aún más la comprensión del proceso.

b. *La interpretación centrada en la transnacionalización de la economía*

En su libro *Transnacionalización y política económica en la argentina*, Sourrouille, Kosacoff y Lucangeli (1985) sostienen que la sanción de la Ley 14.222/53 representó una novedad en las posiciones del peronismo frente a las inversiones extranjeras. Si bien la gestión económica de la “Revolución Libertadora” esgrimió nuevos argumentos para atraer al capital extranjero, fue recién el gobierno de Frondizi el que abrió sustantivamente las puertas de un mercado interno industrial fuertemente protegido a los capitales extranjeros. Como ya señalamos, las medidas impulsadas coincidieron con una gran expansión transnacional de las compañías estadounidenses, obteniendo una respuesta espectacular de aquellos inversores. Según Sourrouille *et al.* (1985), este cuantioso flujo de capitales que ingresaron al sector industrial trajo consigo una profunda reestructuración de la economía local.

En lo que respecta al período 1963-1976, estos autores sostienen que, aún con actitudes heterogéneas de los distintos gobiernos en torno de la entrada de nuevos capitales, se constata un proceso de afianzamiento de la explotación integral del mercado interno por parte de las empresas extranjeras, especialmente asociado a la consolidación de los mercados de bienes durables. Sin embargo, estos autores aclaran que el golpe militar de 1966 produjo una reorientación en el papel asignado a las inversiones extranjeras, en particular a partir del nombramiento de Adalberto Krieger Vasena como ministro de Economía. Si durante el período 1959-1962 las empresas extranjeras habían ocupado la mayor parte de un mercado interno con demanda comprimida, los capitales que ingresaron durante los primeros años de la “Revolución Argentina” se orientaron principalmente hacia la financiación a corto plazo y a la compra de activos existentes, para lo cual contribuyó una fuerte devaluación de la moneda y el ulterior restablecimiento de un mercado único libre de cambios. De este modo, resurgió el problema del control de la propiedad industrial. Asimismo, señalan que las inversiones extranjeras restantes se direccionaron a

ampliaciones de plantas ya instaladas, confirmando la hipótesis sobre la consolidación de mercados.

Tras el alejamiento de Krieger Vasena, producto del sismo que produjo el Cordobazo, se sancionaron en 1970 y 1971 nuevos regímenes legales para la inversión extranjera (Ley 18.587/70 y Ley 19.151/71). Éstos incluyeron ciertos principios de contenido nacionalista que fueron profundizados por el retorno del peronismo en 1973. Según Sourrouille *et al.* (1985), el gobierno peronista representó un nuevo viraje en el posicionamiento político frente al capital extranjero ya que definió un marco de características más restrictivas que en cualquiera de los regímenes previos. No obstante, los autores afirman que no se logró alterar significativamente el modelo de crecimiento instaurado desde principios de los años sesenta, en el cual las empresas extranjeras ocupaban un rol central.

En cuanto a la presencia de empresas extranjeras en la estructura empresaria del sector industrial a principios de los años sesenta, Sourrouille *et al.* (1985) afirman que éstas generaban cerca de un cuarto del valor agregado en las actividades manufactureras, que tenían un tamaño sustantivamente mayor al de las empresas nacionales, que se hallaban insertas en mercados altamente concentrados y que incrementaban su producción a un ritmo casi dos veces mayor que el de las empresas locales. Por otra parte, sostienen que si bien el tamaño medio es un atributo frente al que las empresas nacionales y extranjeras se clasifican en forma totalmente diferente, no resulta en sí mismo un claro elemento de discriminación respecto de las diferencias que se observan entre ellas al estudiar la productividad por hombre y el valor agregado por planta, puesto que éstas se manifiestan en todos los tamaños. En su lugar, consideran que es la clase de actividad la variable que arroja cierta luz sobre ese punto. En efecto, los autores muestran que las empresas extranjeras se encontraban sobrerrepresentadas en términos de la participación en la producción a nivel de agrupaciones en tabaco, químicos, caucho, derivados del petróleo, maquinarias y aparatos eléctricos y material de transporte. Es decir que el análisis comparado de las distribuciones de empresas extranjeras y nacionales por rama de actividad indica que las primeras tuvieron una mayor participación relativa en los sectores con mayor productividad media.

Al cruzar ambas dimensiones, Sourrouille *et al.* (1985) clarifican algunos puntos que consideran básicos para entender la conformación y el crecimiento de la estructura industrial en estos años. Mientras que muchos de los grandes establecimientos de capitales privados de origen nacional pasaron a ser administrados por el Estado, como consecuencia de sus insuperables dificultades económicas, todas las plantas de capitales

extranjeros con más de mil personas ocupadas eran nuevas o habían sido ampliadas significativamente. En ambos casos las radicaciones se operaron al amparo del régimen legal sancionado en 1958 y obtuvieron resultados más exitosos que el sector en su conjunto y que el grupo de empresas nacionales de dimensiones equivalentes.

Desde el punto de vista tecnológico, los autores señalan como una característica saliente de las empresas extranjeras el hecho de que hayan instalado o modernizado sustantivamente sus plantas entre 1959 y 1963. Esto tuvo implicancias en lo referido a las condiciones de producción imperantes en la economía argentina, ya que lo que se produjo fue el trasplante de establecimientos que involucraban combinaciones de factores diseñadas en virtud de condiciones prevalecientes en economías con precios relativos y tamaños de mercado distintos a los existentes en el ámbito local. En ese sentido sostienen que la Ley de Promoción Industrial del desarrollismo implicó una renuncia absoluta a condicionar las características técnicas de los nuevos proyectos industriales. Considerando que el motivo central de la presencia extranjera fue en este período la explotación integral del mercado interno local, el cual no representaba un porcentaje sustancial de la facturación internacional de las empresas en cuestión, la actitud de los capitales extranjeros fue la de repetir a escala local sus experiencias exitosas de internacionalización. De este modo, se beneficiaron con la doble amortización de bienes de capital y gastos de investigación y desarrollo. Según Sourrouille *et al.* (1985), esto trajo consecuencias importantes respecto de los resultados obtenidos en cuanto a la dotación relativa de factores del sector industrial y de sus capacidades inmediatas de crear empleo.

Otro de los aspectos que destacan de las empresas extranjeras es su inserción en mercados oligopólicos, donde predominaba un alto nivel de concentración y en los que las empresas locales habrían tenido una participación secundaria.

Hasta aquí Sourrouille *et al.* (1985) trabajan con datos de 1963, razón por la cual no resulta posible establecer un diálogo con la interpretación de Gerchunoff y Llach (1975) sobre lo acontecido desde 1964 en adelante. Sin embargo, los primeros sostienen que la entrada masiva de capitales extranjeros influenció definitivamente la evolución de la producción industrial desde fines de la década de 1950.<sup>30</sup> Afirman que dichas inversiones transformaron profundamente la estructura y el desarrollo industrial: los senderos principales por los que se transitó a partir de

---

<sup>30</sup> Como vimos, según la interpretación de Gerchunoff y Llach (1975) esta proyección sería típica de las “interpretaciones corrientes”.

entonces fueron los de las industrias automotriz, química y petroquímica, con predominio de los capitales extranjeros y en perjuicio de los procesos industriales asociados con el sector primario, como los de buena parte de las ramas vegetativas. Esta inserción de empresas extranjeras en las ramas más dinámicas de la economía implicó importantes desplazamientos en la cúpula industrial, aumentando la participación de aquellas. En suma, Sourrouille *et al.* (1985) afirman que, tal como se presentaba la estructura industrial argentina a principios de los años setenta, las empresas extranjeras tenían un papel clave.

En conclusión, Sourrouille *et al.* (1985) sostienen que desde 1958 y hasta principios de los años setenta se les asignó a las empresas transnacionales un rol destacado:

(...) era el grupo de agentes económicos a través de los cuales debía incluirse la modernización industrial interna y eventualmente su apertura al exterior, y hacia ellas iban dirigidas las leyes de protección especial a la inversión extranjera y diversos regímenes de promoción conforme a actividades específicas (...)

La característica saliente de esta reorientación de la política industrial fue la redistribución de responsabilidad dentro de los grupos empresarios encargados de liderar el desarrollo industrial, eligiéndose ahora a la empresa extranjera como primer actor dentro de un escenario en el que no se observaban mayores cambios, ya que éste siguió siendo primordialmente el mercado interno.<sup>31</sup>

Según estos autores, la división de tareas en la modernización industrial que trajo aparejada el proceso de transnacionalización iniciado a fines de los años cincuenta tuvo ventajas e inconvenientes. Por un lado, las empresas extranjeras contribuyeron a la transformación de la estructura industrial interna, alterando su grado de complejización y sofisticación; por el otro, el grado de autonomía del desarrollo industrial quedó fuertemente atado a sus decisiones, sujetas estrechamente a las políticas de asignación de recursos de sus casas matrices.

*c. Dos interpretaciones sobre las transformaciones en la estructura empresarial del sector industrial durante la fase de maduración de la ISI*

Si bien las dos interpretaciones reseñadas indagan sobre aspectos distintos de la segunda fase de la ISI (y desde presentes heterogéneos),<sup>32</sup> entendemos

---

<sup>31</sup> Sourrouille *et al.* (1985: 58).

<sup>32</sup> Una década plagada de transformaciones estructurales separa a ambas interpretaciones.

que es posible poner en diálogo ambas perspectivas a partir de las conclusiones a las que llegan en torno de los cambios operados en la estructura empresaria, considerando tanto el rol asignado al capital extranjero, como el tipo de ramas que dinamizaron el crecimiento industrial.

Como vimos, Sourrouille *et al.* (1985) sostienen que las empresas extranjeras tuvieron un rol central en el modelo de crecimiento desplegado entre 1958 y 1976 a partir de la explotación integral del mercado interno, insertándose en ramas que, caracterizadas por altos niveles de concentración, se vinculaban a la producción de bienes de consumo durables. Por su parte, Gerchunoff y Llach (1975) afirman que la característica distintiva del capitalismo industrial argentino a partir de 1964, en tanto caso de desarrollo asociado, fue la pluralidad de ramas, tamaños, nacionalidades y tecnologías que impulsaron hacia arriba la tasa de crecimiento. Si bien estos últimos no desconocen la extranjerización y la concentración crecientes del sector manufacturero, relativizan el peso explicativo de la asociación establecida entre ambos procesos, una operación que adjudican a lo que denominan “interpretaciones corrientes”. En su lugar, le asignan un rol decisivo al desempeño de las ramas vegetativas en la elevación de la tasa de crecimiento industrial y en la mayor capacidad de absorción de mano de obra que tuvo el sector en su conjunto.

Lo dicho tiene importantes consecuencias en lo que hace a las periodizaciones propuestas. Gerchunoff y Llach (1975) establecen un corte significativo en 1964, año a partir del cual consideran que se inauguró una nueva etapa del capitalismo industrial argentino. En contraste, Sourrouille *et al.* (1985) establecen el punto de partida hacia finales de los años cincuenta, con la masiva entrada de capitales extranjeros dedicados a partir de ese momento a la explotación integral del mercado interno. Si bien identifican distintas reorientaciones respecto de las inversiones extranjeras, operadas hacia mediados de los años sesenta y principios de los setenta, sostienen que éstas no alteraron significativamente el modelo de crecimiento instaurado durante el gobierno de Frondizi.

A modo de reflexión, puede decirse que, por la asociación establecida entre los procesos de extranjerización y de concentración en torno de las ramas dinámicas del sector industrial, y por entender que dicha confluencia emergió hacia finales de los años cincuenta como fruto de las políticas desarrollistas, en el trabajo de Sourrouille *et al.* (1985) resuenan importantes rasgos de las “interpretaciones corrientes” que Gerchunoff y Llach (1975) pretenden cuestionar.



### **Las interpretaciones sobre la autonomía de las instituciones estatales para la formulación de políticas públicas orientadas al sector industrial**

Tal y como lo anunciamos en la introducción, es momento de presentar la revisión analítica de tres investigaciones que han puesto el foco sobre la autonomía de las instituciones del Estado a la hora de formular políticas públicas dirigidas al sector industrial durante la etapa de consolidación de la ISI. Primero se exponen algunos de los lineamientos principales de la investigación de Kathryn Sikkink publicada en inglés en 1991 y traducida recientemente al español bajo el título *El proyecto desarrollista en la Argentina y Brasil: Frondizi y Kubitschek* (2009).<sup>33</sup> Luego revisaremos dos investigaciones que se inscriben en el renovado interés académico por el estudio del pasado industrial, al que nos referimos al inicio de este trabajo. Se trata de: *Industria, finanzas e instituciones en la Argentina. La experiencia del Banco Nacional de Desarrollo, 1967-1973*, de Marcelo Rougier (2004), y *Estado, empresas y empresario. La construcción de ámbitos privilegiados de acumulación entre 1966 y 1989*, de Ana Castellani (2009).

#### *a. La autonomía estatal en relación a las ideas*

En un análisis comparativo sobre las políticas desarrollistas desplegadas en Brasil y Argentina, Sikkink (2009) analiza tanto el modo en que las ideas desarrollistas se insertaron en las instituciones estatales, como la capacidad y la autonomía de éstas para expresar aquellas ideas en políticas públicas concretas. Aquí nos centraremos en el segundo de estos puntos.

La autora sostiene que el desarrollismo recién fue adoptado en Argentina cuando, durante el gobierno de Frondizi, se implementaron una serie de medidas tendientes a priorizar la rápida expansión de las inversiones extranjeras en áreas industriales claves.<sup>34</sup> En cuanto a los resultados del programa, Sikkink señala que en materia de desarrollo industrial fueron sustanciales: se estuvo muy cerca de alcanzar la autosuficiencia petrolera, se multiplicó la producción de hierro y acero y se crearon las industrias automotriz y petroquímica. Así, afirma que los empresarios industriales, pese a no brindarle apoyo político a Frondizi, respondieron bien a los incentivos económicos del programa desarrollista,

---

<sup>33</sup> Esta traducción, a 18 años de su primera edición, emerge justamente en el marco del renovado interés académico por el pasado industrial argentino.

<sup>34</sup> Ya hemos mencionado en el apartado anterior la sanción de las leyes 14.780/58 y 14.781/58.

incrementando los niveles de inversión.

Ahora bien, Sikkink (2009) afirma que, pese a los resultados registrados, el modelo desarrollista no logró movilizar el respaldo institucional necesario para consolidarse. Identifica que dicha carencia tuvo que ver con el hecho de que el Estado argentino de los años cincuenta carecía tanto de capacidad como de un rol protagónico central en el proceso político. Según la autora, la política argentina se desarrolló fuera del aparato burocrático del Estado. En cuanto a las características más específicas, señala que la estructura institucional y normativa del Estado argentino resultaron proclives a la discontinuidad de los funcionarios y dificultaron el reclutamiento y la permanencia del personal calificado.

Asimismo, esta investigadora estadounidense destaca que las ideas desarrollistas fueron más afines a determinadas estructuras estatales, como los bancos de desarrollo y los ministerios de planificación. En la Argentina, la ausencia de este tipo de organismos representó la falta de una estructura institucional dispuesta a encarnar las ideas desarrollistas. Según Sikkink (2009), las pocas instituciones del Estado argentino que podrían haber cumplido dicho papel, como el Banco Industrial de la República Argentina (BIRA), estaban marcadas por la impronta ideológica nacional-populista que les habría imprimido el peronismo.<sup>35</sup> Así, afirma que durante la presidencia de Frondizi el BIRA no cumplió en absoluto ese rol, sino que privilegió la concesión de préstamos de corto plazo, subsidiando la industrialización horizontal. En ese sentido, Sikkink (2009) sostiene que el desempeño del banco no fue congruente con la política desarrollista, que exigía un importante apoyo financiero del Estado a la infraestructura y a la industria básica. Según su interpretación, esto se explica tanto por la discontinuidad y la falta de autonomía institucional, como por la alta rotación de los funcionarios responsables.

b. *La autonomía estatal en relación a los actores*

Desde una perspectiva que considera que para estudiar la política económica y sus determinantes es necesario enfatizar la acción y los objetivos del Estado en los distintos contextos institucionales e históricos, donde la burocracia estatal cuenta con diversos grados de autonomía, Rougier (2004) analiza el accionar del Banco Industrial de la República Argentina/Banco Nacional de Desarrollo (BIRA/BND) entre 1967-1973. Su propósito es determinar los problemas que condicionaron la plena

---

<sup>35</sup> Cabe señalar que Sikkink (2009) no presenta ninguna evidencia empírica que sostenga esta afirmación.

adecuación del banco a los grandes objetivos de una política económica que aspiraba a la integración y a la descentralización del sector industrial. Así, analiza tanto las transformaciones en los lineamientos y en la estructura funcional del BIRA/BND, como en la acción crediticia desplegada, entendiendo que allí se manifestó la presión de distintos actores, combinada con lógicas derivadas de las definiciones más generales de la estrategia de desarrollo adoptada.

Rougier (2004) afirma que desde su creación en 1946 el BIRA operó como un banco comercial, priorizando la concesión de créditos a corto plazo. Recién a mediados de los años sesenta comenzó una reestructuración de la política crediticia de la entidad, que intentó reorientarla a inversiones de mediano y largo plazo. Sin embargo, pese a que entre 1967 y 1969 el BIRA empezó a comportarse como un banco de desarrollo, la ruptura en materia de política crediticia fue muy leve. Según este autor, esto se debió principalmente a la escasa autonomía institucional respecto de intereses empresariales específicos: si bien se constata una cierta reorientación por parte de la burocracia intermedia del banco, el directorio se debatía entre sectores priorizados por lo que Schvarzer (1978) denominó “eficientismo industrial”, grandes empresas de capital extranjero o nacional insertas en las actividades industriales más complejas. De este modo, Rougier (2004) muestra que la política industrial, con el BIRA como institución clave para canalizar los recursos, se convirtió en una estrategia de fortalecimiento empresario.

A principios de los años setenta, en el marco de una reorientación de la política económica que buscaba lograr un mayor control sobre las empresas de capital extranjero y una mayor participación del Estado en la dirección del proceso de desarrollo, tanto a través de la inversión estatal como del apoyo al capital nacional, se creó el BND sobre la base del antiguo BIRA. El objetivo, acorde con la nueva estrategia de “desarrollo integrado y abierto” promovida por el ministro de Economía, Aldo Ferrer, pasó por canalizar los recursos provenientes del ahorro interno para brindar un mayor respaldo financiero y técnico a la industria nacional.

Sin embargo, Rougier (2004) destaca que la reestructuración funcional del viejo organismo no implicó grandes cambios en las normativas crediticias. Si bien ahora se promovía un “apoyo integral” -de corto, mediano y largo plazo- a las firmas locales, esto chocó con las dificultades para la obtención de recursos genuinos (provenientes del ahorro nacional) que satisficieran los requerimientos financieros de las nuevas y amplias tareas de la institución. Dichas dificultades se acentuaron al precipitarse una coyuntura inflacionaria que incrementó la demanda crediticia del sector industrial. Así, este autor sostiene que aun cuando la estrategia de oferta del

BND apuntaba al financiamiento de grandes obras de infraestructura e importantes proyectos industriales, éste ajustó su accionar a la situación macroeconómica y a las presiones de las empresas demandantes (públicas y privadas), de los organismos públicos (que diseñaban políticas para distintos sectores y actividades) y del gobierno (financiamiento de grandes proyectos y apoyo a firmas con problemas económicos).

En cuanto a los actores a los que se destinó el apoyo crediticio, Rougier (2004) señala que éste se dirigió con un altísimo nivel de concentración tanto a las empresas privadas nacionales como a aquellas estatales o creadas con la participación del Estado, cuya promoción era considerada de interés nacional, y a diversos organismos públicos. Desde el punto de vista sectorial, la distribución de los créditos no mostró una clara orientación hacia las industrias de base, es decir que no acompañó los objetivos de la política económica. En suma, la distribución sectorial y espacial de los créditos no se alteró respecto del período anterior; sólo cobró mayor peso relativo la financiación dirigida a las empresas constructoras de obras públicas. En ese sentido, el autor afirma que la política crediticia del BND representó el correlato de los cambios en la política económica acontecidos a principios de la década de 1970, que terminaron de cristalizarse con el retorno del peronismo al gobierno.

A partir de 1973 la transformación organizativa del BND comenzó a revertirse y la flexibilidad crediticia para atender las demandas coyunturales se convirtió en su principal línea de acción. Asimismo, la autonomía institucional se debilitó aún más por la expansión de sus funciones y por las crecientes presiones de los distintos actores sociales, especialmente de los empresarios, sustentados en el poder que emanaba del rol de sus empresas en la dinámica social y productiva del país.

En conclusión, Rougier (2004) sostiene que la política crediticia del BIRA/BND, condicionada por la escasez de recursos, reflejó las tensiones propias de las particulares condiciones de la economía y la sociedad argentinas de esos años, donde el poder de las empresas -asignado por su rol en la estructura productiva y social- era determinante. Así, el accionar del banco quedó sujeto a múltiples imposiciones que determinaron una trayectoria errática constante en su política crediticia y desvirtuaron sus propósitos institucionales. Sin embargo, el autor entiende que esto no implica desconocer que la entidad tuvo un rol relevante en el desarrollo industrial argentino. Señala que, por un lado promovió la implantación de grandes empresas de capital nacional, actuando como instrumento financiero de decisiones tomadas en altas esferas del poder estatal. Por el otro, coadyuvó al sostenimiento de empresas ya instaladas, al asegurar sus condiciones operativas a través de créditos subsidiados. Así, según Rougier

(2004), el accionar del banco tuvo efectos ambiguos sobre la estructura del sector, ya que impulsó a grandes empresas de capital local que alcanzaron un rol destacado en la producción industrial y el comercio exterior, al tiempo que permitió mantener empresas ineficientes que sobrevivieron gracias al apoyo y/o control estatal.

La línea de investigación desplegada por Rougier (2004) es retomada por Castellani (2009), quien, en su estudio sobre la difusión de ámbitos privilegiados de acumulación entre 1966 y 1989, destaca la interrelación entre la intervención económica estatal y las prácticas empresariales. La autora rastrea los rasgos centrales de las acciones estatales estratégicas orientadas a ampliar las funciones del complejo estatal-privado, al tiempo que expone las transformaciones en la cúpula empresaria.

Castellani (2009) sostiene que, pese a las diferencias existentes entre los gobiernos que se sucedieron entre 1966 y 1975, puede hallarse un rasgo común a todos ellos:

(...) el profundo convencimiento de que la intervención económica estatal cumplía un papel estratégico en la conformación de un modo de desarrollo que permitiera superar definitivamente las diversas restricciones que la estrategia sustitutiva había presentado hasta ese entonces.<sup>36</sup>

Así, durante el período, la participación estatal en el desenvolvimiento de la economía fue en aumento, principalmente a través de la ampliación del campo de acción del complejo económico estatal-privado. La autora afirma que esto se logró a partir de la puesta en marcha de políticas orientadas a incrementar las funciones productivas del Estado, a través tanto de la promoción de ciertas ramas industriales consideradas estratégicas para el funcionamiento del modelo de acumulación, como del impulso a la obra pública para ampliar y mejorar el campo de acción del capital. En ese sentido, muestra que la principal diferencia entre las distintas gestiones pasó por la elección del “socio capitalista”, registrándose un cambio en la orientación de la inversión estatal a favor del capital nacional hacia finales de los años sesenta y principios de los setenta. Incluso se crearon empresas nacionales para operar en las ramas consideradas claves para el desarrollo industrial.

En lo que respecta a la promoción del sector manufacturero, Castellani (2009) señala que el Estado orientó sus intervenciones estratégicas en dos planos complementarios. Por un lado, apoyó a empresas industriales

---

<sup>36</sup> Castellani (2009: 59).

privadas a través de distintos mecanismos de promoción, tales como: financiamiento preferencial (analizado por Rougier, 2004), concesiones impositivas y participación en los paquetes accionarios de las firmas. Por el otro, fomentó la creación de empresas industriales privadas, mixtas o estatales para que actuaran en las ramas consideradas estratégicas. Según entiende la autora, la conjugación de estas dos líneas de intervención con la realización de grandes obras de infraestructura y el otorgamiento de beneficios para estimular la exportación de manufacturas configuraron los pilares de la política de fomento industrial que los distintos gobiernos pusieron en práctica con el objetivo de superar las restricciones generadas en la dinámica de acumulación durante los primeros años de la segunda fase de la ISI.

No obstante, Castellani (2009) aclara que dicha política tuvo énfasis heterogéneos durante el período. Así, entre 1967 y 1969 la política industrial estuvo marcada por criterios “eficientistas” que apuntaron a incrementar el grado de concentración en el sector o al menos en las ramas consideradas más relevantes: petroquímica, papel y pasta celulósica. Sin embargo, en paralelo se implementó una Ley de Rehabilitación de Empresas (Ley 17.507/67) para evitar la quiebra de firmas privadas, especialmente aquellas que operaban en ramas consideradas estratégicas. La contrapartida de esto fue un mayor control del Poder Ejecutivo en la gestión de las mismas.

La autora sostiene que a partir de 1970, las Leyes 18.578/70, 18.875/70 (conocida como Ley de Compre Nacional) y la 19.904/72 actuaron como nuevos marcos para la promoción del sector industrial, permitiendo acrecentar el papel de la intervención estatal. Así, ésta se tornó cada vez más favorable a la transferencia de recursos públicos hacia el capital concentrado de origen nacional, sumando ahora nuevos mecanismos: la creación de “polos de desarrollo”, la fuerte promoción estatal a nuevos emprendimientos encarados por el sector privado en las ramas industriales estratégicas y la participación estatal directa en el capital de las empresas privadas.

Respecto del retorno del peronismo al gobierno, Castellani (2009) afirma que los lineamientos generales de la política industrial se mantuvieron y se reforzaron con nuevas disposiciones, cristalizadas en el Plan Trienal. La novedad principal, expresada en la Ley de Promoción Industrial 20.563/73 y en los distintos decretos de promoción sectorial, fue que el Estado se reservó explícitamente un rol prioritario en la organización del proceso económico. Así, “hacia mediados de los años setenta el proceso de ‘nacionalización’ progresiva de la producción argentina se estaba

logrando gracias a una fuerte intervención estatal”,<sup>37</sup> fundamentalmente a través de dos mecanismos: la ampliación de las funciones del “Estado empresario” y el financiamiento subsidiado a las empresas nacionales a través del BND.

Para esta autora, el caso del BIRA/BND representa un claro ejemplo de uno de los rasgos más perversos del período:

(...) el desfasaje entre la ampliación de las intervenciones estatales y la calidad de las instituciones que llevaban adelante estas intervenciones. Esta característica de la gestión económica desarrollada durante los últimos años de la ISI generó condiciones favorables para el surgimiento de diversos ámbitos privilegiados de acumulación, vinculados con el funcionamiento del complejo económico estatal-privado.<sup>38</sup>

Agrega que esto coadyuvó a la profundización de ciertos rasgos perniciosos del comportamiento empresario, a la vez que fortaleció a un reducido grupo de firmas que fue ganando terreno dentro de la cúpula empresaria.

En cuanto al desempeño que tuvieron las distintas fracciones empresarias según el origen del capital, Castellani (2009) señala que si bien en términos globales las empresas extranjeras no perdieron su papel preponderante en la cúpula, se pueden establecer dos grandes momentos: entre 1966 y 1969 las firmas transnacionales mejoraron su participación en forma sustantiva; desde 1972 en adelante, dicha tendencia comenzó a revertirse. Según la autora, esto obedeció al comportamiento diferencial registrado entre las firmas que formaban parte de conglomerados y aquellas que operaban como empresas transnacionales individuales. Mientras que las primeras frenaron su proceso de expansión en la cúpula hacia 1972, jalonadas por el mal desempeño del sector automotriz, las segundas se mantuvieron relativamente estables.

En lo referido a las empresas nacionales, Castellani (2009) destaca que se produjo una transformación, tanto en la cantidad como en la participación en las ventas totales, en favor de las firmas pertenecientes a grupos económicos y en detrimento de las empresas independientes.

En la explicación de esto juega un papel importante la incidencia de las distintas políticas de promoción industrial impulsadas durante el período. En ese sentido, la autora señala que a la hora de analizar los cambios en la cúpula empresaria, el origen del capital tiene un peso explicativo menor que la inserción de las firmas en las ramas consideradas estratégicas, ya que de

---

<sup>37</sup> Castellani (2009: 70).

<sup>38</sup> Castellani (2009: 93).

esto último dependía la posibilidad de aprovechar los beneficios de las políticas de promoción y/o de la ampliación de las actividades del complejo estatal-privado.

Así, Castellani (2009) concluye que la intervención estatal desplegada durante la última década de la ISI permitió la emergencia de una nueva fracción en el espectro de las grandes firmas, caracterizada por la pertenencia a grandes grupos económicos de capital nacional y el vínculo con las actividades del complejo estatal-privado. Esta articulación de prácticas entre actores del sector público y del sector privado, durante los últimos años de la ISI, generó condiciones propicias para la difusión de diversos ámbitos privilegiados de acumulación.

*c. De la centralidad de las ideas a la centralidad de los actores*

Si bien Sikkink (2009) y Rougier (2004) trabajan sobre períodos diferentes del accionar del BIRA/BND, ambos consideran el problema de la autonomía de estas instituciones estatales y construyen descripciones similares sobre el particular. La autora estadounidense afirma que el desempeño del BIRA no resultó coherente con los objetivos declarados de la política desarrollista: en lugar de apuntalar el desarrollo en infraestructura e industria básica, su accionar crediticio subsidió la industrialización horizontal. Por su parte, Rougier (2004) sostiene que ni la estructura orgánica, ni la política crediticia del BIRA/BND, fueron adecuadas para cumplir con los objetivos de integración y descentralización del sector industrial, planteados entre 1967 y 1973.

Ahora bien, pese a esa similitud, es importante señalar que las conclusiones de ambas investigaciones no resultan homologables. Esto es así ya que existe un importante punto de divergencia entre los dispositivos conceptuales puestos en juego por estos autores.

Así, la centralidad y el peso explicativos que tienen las ideas para el enfoque “institucional-interpretativo” de Sikkink (2009),<sup>39</sup> la lleva a afirmar que fue la “impronta ideológica nacional-populista”, que se le habría imprimido al BIRA desde su creación durante el peronismo, lo que obturó la posibilidad de que dicha institución jugara un papel acorde a los objetivos de la política desarrollista. El énfasis que pone la autora estadounidense en el papel de las ideas, especialmente en el modo en que éstas se insertan en las instituciones, opera desplazando rápidamente del centro de la escena a los actores sociales.

---

<sup>39</sup> Esta denominación es propuesta por la autora estadounidense, quien retoma buena parte del constructo teórico neo-institucionalista.



En contraposición, tanto Rougier (2004) -para el caso particular del BIRA/BND- como Castellani (2009) -para el caso de los distintos regímenes de promoción industrial y otras formas de intervención estatal- profundizan en el análisis de las estrategias de los actores sociales públicos y privados. En ese sentido, ambos autores entienden que la escasa autonomía de las instituciones estatales para la formulación de políticas orientadas al sector industrial durante la fase de maduración de la ISI se vinculó con las estrategias puestas en juego por distintos actores sociales, fundamentalmente las grandes empresas de capital extranjero y los principales grupos empresarios locales insertos en las actividades industriales más dinámicas y/o vinculadas al complejo económico estatal-privado.<sup>40</sup> Así, desde esta perspectiva, las distintas políticas públicas orientadas a canalizar recursos para el desarrollo industrial fueron resignificadas por las fracciones de capital mencionadas como estrategias de fortalecimiento empresario.

### **Algunos comentarios finales**

Tras haber expuesto una breve caracterización acerca de las principales políticas económicas vinculadas al sector industrial que fueron implementadas durante el período de maduración de la ISI y de sus efectos más generales, y luego de haber presentado un conjunto de análisis sobre el período que dialogan en torno de distintas dimensiones, podemos ensayar algunos comentarios en relación a lo que dijimos al comienzo de este trabajo sobre la revitalización del campo de estudios sobre la industria. En ese sentido, cabe señalar que lo que se desprende del recorrido propuesto en este trabajo es que tanto en los estudios “clásicos” como en los que se inscriben en el renovado interés contemporáneo por el estudio del pasado industrial yacen núcleos de problemas en torno de los cuales han surgido interpretaciones divergentes que estimulan el debate académico especializado. Si bien aquí hemos organizado la exposición en torno de dos dimensiones analíticas particulares -las transformaciones en la estructura empresaria del sector manufacturero, especialmente en lo referido al rol del capital extranjero, y la autonomía del Estado para la formulación de políticas públicas dirigidas a la industria-, consideramos que es posible pensar otras articulaciones que pongan en diálogo las distintas interpretaciones sobre la etapa de maduración de la ISI, por ejemplo

---

<sup>40</sup> Cuando analiza la escasa autonomía del BIRA/BND para desplegar su política crediticia, Rougier (2004) destaca también el accionar de otros organismos públicos, de las empresas estatales y del propio gobierno.

revisando las periodizaciones propuestas por los autores o bien los enfoques teóricos puestos en juego. Ese es el camino que pretendemos andar en futuros trabajos.

## Bibliografía

- Altimir, Oscar, Santamaría, Horacio y Sourrouille, Juan (1966/67); Los instrumentos de promoción industrial en la postguerra, en *Desarrollo Económico*, N°s 21, 22, 23, 24, 25, 26 y 27, Vols. 6 y 7, Buenos Aires, Instituto de Desarrollo Económico y Social.
- Belini, Claudio (2009); *La industria peronista (1946-1955)*, Buenos Aires, Edhasa.
- Belini, Claudio y Korol, Juan Carlos (2012); *Historia económica de la Argentina en el siglo XX*, Buenos Aires, Siglo XXI.
- Belini, Claudio y Rougier, Marcelo (2008); *El Estado empresario en la industria argentina. Conformación y crisis*, Buenos Aires, Manantial.
- Cardoso, Fernando Henrique (1974), Las contradicciones del desarrollo asociado”, en *Desarrollo Económico*, N° 53, Vol. 14, Instituto de Desarrollo Económico y Social.
- Castellani, Ana (2009); *Estado, empresas y empresarios. La construcción de ámbitos privilegiados de acumulación entre 1966 y 1989*, Buenos Aires, Prometeo.
- Cimillo, Elsa, Lifschitz, Edgardo, Gastiazoro, Eugenio, Ciafardini, Horacio y Turkieh, Mauricio (1973); *Acumulación y centralización del capital en la industria argentina*, Buenos Aires, Editorial Tiempo Contemporáneo.
- Ferrer, Aldo [en colaboración Rougier, Marcelo] (2008); *La economía argentina*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.
- Gerchunoff, Pablo y Llach, Juan (1975); Capitalismo industrial, desarrollo asociado y distribución del ingreso entre los dos gobiernos peronistas: 1950-1972, en *Desarrollo Económico*, N° 57, Vol. 15, Buenos Aires, Instituto de Desarrollo Económico y Social.
- Mallon, Richard y Sourrouille, Juan (1973); *La política económica en una sociedad conflictiva. El caso argentino*, Buenos Aires, Amorrortu Editores.
- Rapoport, Mario (2008); *Historia económica, política y social de la Argentina, 1880-2003*, Buenos Aires, Emecé.
- Rougier, Marcelo (2004); *Industria, Finanzas e Instituciones en la Argentina: La Experiencia del Banco Nacional de Desarrollo, 1967-1976*, Bernal, Universidad Nacional de Quilmes.
- Rougier, Marcelo y Fiszbein, Martín (2006); *La frustración de un proyecto económico. El gobierno peronista de 1973-1976*, Buenos Aires, Manantial.
- Rougier, Marcelo y Odisio, Juan (2013). Avances y desafíos de la historiografía sobre la industria y las empresas en la Argentina, en

Perspectivas sobre la industria 4, DT 5, AESIAL

- Rougier, Marcelo (comp.), *Estudios sobre la industria argentina 3*, Carapachay, Lenguaje Claro Editora.
- Schvarzer, Jorge (1978); Estrategia industrial y grandes empresas, en *Desarrollo Económico*, N° 71, Vol. 18, Buenos Aires, Instituto de Desarrollo Económico y Social.
- Schvarzer, Jorge (2000); *La industria que supimos conseguir. Una historia político-social de la industria argentina*, Buenos Aires, Ediciones Cooperativas.
- Sikkink, Kathryn (2009); *El proyecto desarrollista en Argentina y Brasil: Frondizí y Kubitschek*, Buenos Aires, Siglo XXI.
- Sourrouille, Juan (1976); El impacto de las empresas transnacionales sobre el empleo y los ingresos: el caso de la Argentina, estudio incluido en el Programa Mundial de Empleo de la Oficina Internacional del Trabajo, Buenos Aires, versión para comentarios.
- Sourrouille, Juan, Kosacoff, Bernardo y Lucangeli, Jorge (1985); *Transnacionalización y política económica en la Argentina*, Buenos Aires, CET-CEAL.
- Vitelli, Guillermo (2012); *Los dos siglos de la Argentina: historia económica comparada*, Buenos Aires, Ediciones del Centro Cultural de la Cooperación.