



La industria argentina en su tercer siglo

Una historia multidisciplinar
(1810-2020)

Marcelo Rougier
(coordinador)



Ministerio de
Desarrollo Productivo



Autoridades

Presidente de la Nación

Dr. Alberto Fernández

Vicepresidenta de la Nación

Dra. Cristina Fernández de Kirchner

Jefe de Gabinete de Ministros

Lic. Santiago Cafiero

Ministro de Desarrollo Productivo

Dr. Matías Kulfas

**LA INDUSTRIA ARGENTINA
EN SU TERCER SIGLO**

Una historia multidisciplinar (1810-2020)

Marcelo Rougier (coord.)

Ministerio de Desarrollo
Productivo de la Nación

La industria argentina en su tercer siglo. Una historia multidisciplinar (1810-2020)
Primera edición, marzo de 2021

© Marcelo Rougier
© Ministerio de Desarrollo Productivo de la Nación

Ministerio de Desarrollo Productivo de la Nación
Av. Pres. Julio A. Roca 651, (C1067ABB) Ciudad Autónoma de Buenos Aires
info@produccion.gob.ar

Puesta en página: Diana González
Diseño de tapa: Miur

La industria argentina en su tercer siglo: una historia multidisciplinar (1810-2020) / Marcelo Rougier ... [et al.]; coordinación general de Marcelo Rougier; prólogo de Matías Sebastián Kulfas. - 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires : Ministerio de Desarrollo Productivo, 2021.
548 p.; 23 x 16 cm.

ISBN 978-987-47990-0-5

1. Industrias. 2. Historia Argentina. I. Rougier, Marcelo, coord. II. Kulfas, Matías Sebastián, prolog.
CDD 338.0982

Hecho el depósito que dispone la ley 11.723.

Impreso en Argentina. *Printed in Argentina.*

La reproducción total o parcial de este libro viola derechos reservados.

ÍNDICE

Prólogo ¿Por qué la industria es clave para el desarrollo argentino?, <i>Matías Kulfas</i>	9
Presentación Pasado, presente y futuro de la industria argentina, <i>Marcelo Rougier</i>	13
1 Las actividades artesanales y las primeras manifestaciones industriales (1810-1869), <i>Camilo Mason y Diego Rozengardt</i>	33
2 El despliegue de la industria (1870-1929), <i>Ludmila Scheinkman y Juan Odisio</i>	79
3 El avance de la sustitución de importaciones (1930-1952), <i>Leandro Sowter y Camilo Mason</i>	143
4 La industrialización dirigida por el Estado (1953-1975), <i>Juan Odisio y Marcelo Rougier</i>	197
5 Desindustrialización y reestructuración regresiva en el largo ciclo neoliberal (1976-2001), <i>Martín Schorr</i>	263
6 Crecimiento y reindustrialización acotada (2002-2015), <i>Federico Ghibaudo y Mario Raccanello</i>	315
7 Del retorno de la desindustrialización al coronavirus (2016-2020), <i>Daniel Scheingart y Andrés Tavosnanska</i>	383
8 Las instituciones estatales y la industria en perspectiva histórica, <i>Omar Bascur y Ramiro Coviello</i>	447
9 Estadísticas industriales en el largo plazo, <i>Andrés Salles</i>	493
Los autores	543

4 | La industrialización dirigida por el Estado (1953-1975)

Introducción

Los años que siguieron a la Segunda Guerra Mundial vieron transitar a las principales potencias capitalistas por un sendero de crecimiento económico acelerado y sostenido, que llegaría a conocerse como la edad de oro del capitalismo moderno. El acervo tecnológico, fuertemente impulsado durante el conflicto, configuró la extensión de la lógica del capital industrial a todos los sectores productivos, partiendo desde las industrias químicas y metalmecánicas. En el agro, la mecanización produjo un formidable aumento de la productividad, promoviendo el desplazamiento de mano de obra hacia las actividades industriales. El espectacular crecimiento de los servicios respondió asimismo al crecimiento industrial y a la diferenciación del capital. Las nuevas tecnologías de productos y procesos instalaron el predominio de las industrias de bienes de consumo durables (automotriz, artefactos del hogar) y de bienes intermedios (petroquímica, siderúrgica, fibras sintéticas). A ellas se agregaron la difusión de las técnicas de “organización científica del trabajo”, la extensión del fordismo y la modernización de los sistemas de gestión.

Asociadas a esa dinámica, alzas salariales periódicas alimentaban la demanda de los trabajadores y cerraban un círculo virtuoso de crecimiento centrado en los mercados nacionales. Esto fue acompañado por el despliegue del Estado de Bienestar, que llegó a proveer una cobertura prácticamente universal en las prestaciones básicas a los ciudadanos. En ese proceso de incrementos sucesivos de inversiones, productividad e ingresos cumplió un papel central el sector productor de bienes de capital, al incorporar, multiplicar y difundir el progreso técnico. Las empresas transnacionales, cuya importancia en la producción y el comercio internacional creció aceleradamente en la segunda posguerra, fueron las protagonistas del nuevo patrón tecnológico, así como en su

posterior transformación. La transnacionalización permitió un salto de escala en las posibilidades para asegurarse una oferta abundante y barata de materias primas y energía. Además de buscar una inserción directa en nuevos mercados protegidos, la inversión extranjera se orientó a la periferia para incorporar fuerza de trabajo a menor costo.

Sin embargo, hacia fines de la década de 1960 el crecimiento económico comenzó a desacelerarse. La tendencia mundial a la baja del desempleo y el fortalecimiento de las organizaciones sindicales incrementaban el costo de la fuerza de trabajo por encima de los aumentos de productividad. A ello se sumó una tendencia ascendente en los precios de los insumos básicos, lo que erosionó las tasas de rentabilidad. El resultado fue la aceleración de la inflación, cuya dinámica pasaba de responder al empuje de la demanda al de las tensiones ocasionadas por los costos crecientes, acentuado por la expansión monetaria que procuraba sostener el ritmo de crecimiento.

Los capitales que las multinacionales europeas destinaron a la valorización financiera contribuyeron, junto a la operatoria de los bancos norteamericanos, a expandir rápidamente la oferta monetaria mundial. En Estados Unidos, la imposibilidad de respaldar su moneda llevó a suspender en 1971 la tasa de cambio establecida por el patrón dólar-oro vigente. Dos años más tarde se abandonó a nivel mundial el sistema de paridades fijas con el dólar para dar lugar a tipos de cambio flexibles. Con la prioridad de reactivar la economía se implementaron sucesivas devaluaciones del dólar que produjeron una gran volatilidad internacional y agregaron nuevo impulso a la especulación y la circulación de capitales con alto grado de liquidez. A partir de allí, las características del nuevo régimen monetario internacional y las orientaciones geopolíticas de las potencias dominantes tendrían nuevamente incidencia fundamental en la restricción externa de los países periféricos y en la amplitud de los espacios disponibles para el crecimiento.

El drástico aumento en el precio del petróleo dispuesto por la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP) a fines de 1973 consolidó el alza de los costos de las materias primas, poniendo fin a la disponibilidad de *commodities* a bajo costo que había facilitado altos niveles de rentabilidad por décadas. Además de agudizar las presiones inflacionarias en la producción manufacturera mundial, se generó un formidable incremento en las rentas de los países petroleros. Los

petrodólares llegaron a los bancos de los países centrales y realimentaron las transformaciones de los mercados internacionales de capital. La maniobra del cártel implicó un nuevo golpe a la primacía norteamericana, construida financiera e institucionalmente con el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial (BM) y el Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT, por sus siglas en inglés) desde los años cuarenta, y que estaba siendo además sacudida por Europa y Japón, que recorrieron trayectorias de crecimiento más vigorosas y aparecieron como polos centrales del sistema económico mundial.

En la posguerra se había consolidado un patrón comercial de intercambio horizontal (productos industriales por productos industriales), que reemplazó al de intercambio vertical (materias primas por manufacturas). Esta transformación concentró los flujos del comercio mundial en la tríada Estados Unidos-Europa-Japón y limitó fuertemente las posibilidades de expansión y el perfil del comercio de los países subdesarrollados. En respuesta, en América Latina se intentó, mediante el despliegue y robustecimiento de diversos organismos regionales, avanzar con la integración económica y consolidar un mercado para las exportaciones industriales que replicara, en escala menor, esa estructura comercial. La Alianza para el Progreso, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la Alianza Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) manifestaron esos esfuerzos, aunque su impacto fue menor al esperado.

Frente a esta situación, la tentativa de revertir la tendencia recesiva en los países desarrollados a comienzos de la década del setenta por medio de la ampliación del gasto público y la expansión monetaria agudizó el proceso inflacionario, que se salió de control con el *shock* petrolero. El encarecimiento de las materias primas forzó a la mayoría de los países centrales a priorizar, además de la reactivación de sus economías, el equilibrio de sus balances de pagos, retrayendo los flujos de comercio internacional. Por su parte, Estados Unidos, aprovechando su hegemonía en el sistema financiero mundial, practicó una política cambiaria y monetaria decididamente expansiva, que le permitió superar los problemas de abastecimiento energético. Con todo, la agudización de las restricciones al crecimiento no podía ya ser aliviada por innovaciones enmarcadas en el patrón tecnológico e institucional de la posguerra, que había dejado atrás su etapa más fértil. La estanflación (estancamiento con inflación) apareció entonces como un fenómeno novedoso, con

implicancias inquietantes para el keynesianismo de manual que había guiado la política económica de los países centrales y que sería burdamente atropellado por el pujante monetarismo.

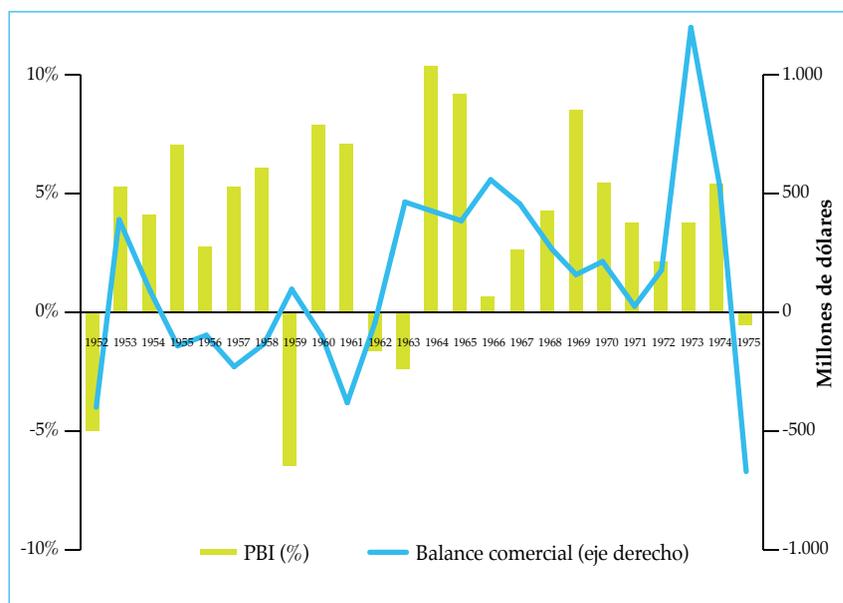
La crisis tuvo consecuencias más graves en algunos países periféricos, que sufrieron agudos desequilibrios externos y tuvieron grandes dificultades para volver a crecer. La estructura económica, social y política de cada país determinó la forma y la intensidad de la incorporación del nuevo patrón tecnológico. En los años setenta, muchos países periféricos superaron las tasas de crecimiento de los países centrales. La expansión más acelerada se registró generalmente en aquellos en los que se avanzó el proceso de industrialización y se aceleró la exportación de manufacturas. Algunos de los casos exitosos más impresionantes fueron Corea del Sur y Brasil; esos Estados desarrollistas, “convidados” con el acceso a un abundante financiamiento externo, pudieron promover un despliegue de la industrialización hacia la producción de bienes de capital e insumos en condiciones de crecimiento vigoroso. Otros países –Argentina entre ellos– iniciarían un nuevo período histórico caracterizado por la amplificación del rezago productivo y tecnológico, dejando atrás el momento de mayor potencialidad en su devenir industrial.

La dinámica del crecimiento y los sectores productivos

En los años que siguieron a la segunda posguerra, las condiciones del crecimiento de la economía argentina quedaron determinadas por la dinámica de un ciclo de contención y arranque en el marco del modelo centrado en la profundización de la industrialización. Esta segunda etapa, “compleja” o “difícil”, de la sustitución de importaciones estuvo propulsada por el dinamismo de las nuevas industrias básicas, a partir de la apuesta al capital extranjero que se definió con claridad a partir de 1953. Después de 1930, la economía de divisas generada por la sustitución de importaciones había permitido enfrentar la declinante capacidad de pagos externos y crecer; pero, una vez que se logró producir una variada gama de bienes finales, el crecimiento quedó estrechamente vinculado al abastecimiento de combustibles, insumos y maquinarias importados y, consecuentemente, a la capacidad de

pago externo (gráfico 1). La nueva situación dio lugar a desequilibrios crónicos y recurrentes del balance de pagos en cuenta corriente cada vez que la expansión económica interna impulsó las importaciones; de allí el conocido ciclo de *stop and go* que caracterizó a esta etapa. Las alternativas para superar ese dilema eran relativamente acotadas y todas las posibles respuestas fueron, de algún modo, ensayadas por los gobiernos de distinto signo político que transcurrieron entre la segunda presidencia de Juan Domingo Perón y el golpe cívico-militar de 1976.

Gráfico 1. Argentina. Crecimiento anual del PBI y resultado de la balanza comercial, 1952-1975

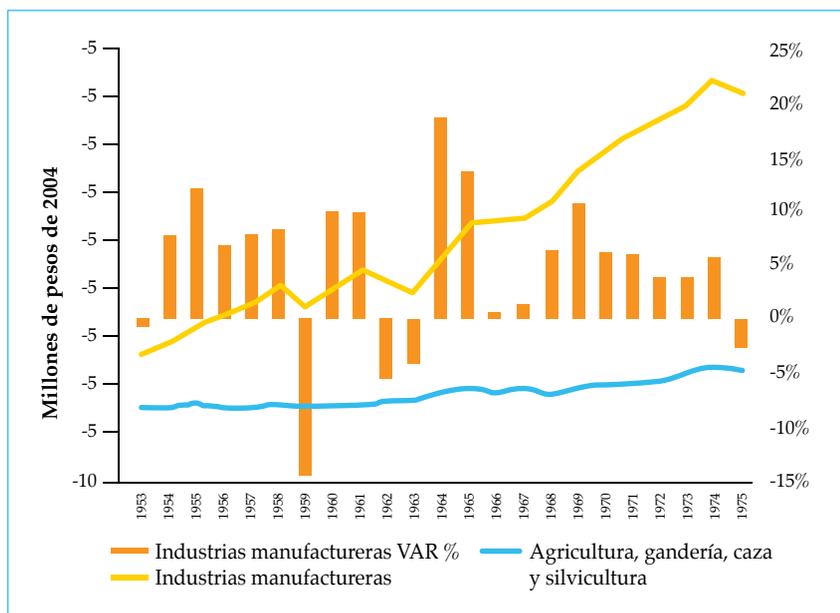


Fuente: elaboración propia en base a datos de Fundación Norte y Sur (2020).

Básicamente, las posibilidades de obtener un nivel creciente de importaciones que permitiera sostener el impulso del sector industrial estaban subordinadas a las disponibilidades de divisas obtenidas a través de las exportaciones tradicionales (de bienes-salario), que se mantenían estancadas o incluso mermaban en épocas de crecimiento

por el incremento del consumo interno. En este período, antecedidos por aumentos de las importaciones, críticos déficits comerciales y el desplome de las reservas en divisas, se manifestaron claramente tres escenarios de crisis: 1952-1953, 1959 y 1962-1963 (gráfico 2). No obstante, a partir de allí la economía argentina consiguió resolver de manera relativamente exitosa el estrangulamiento de la balanza comercial. En la década siguiente, la tasa de crecimiento fue superior al 4% anual en promedio; un incremento significativo, aunque continuó signado por una fuerte inestabilidad. La restricción externa permaneció latente –como se demostraría con crudeza en 1975– y las alternativas para su resolución fueron la guía de la estrategia económica en toda la etapa, aunque limitadas por la dinámica política que, a su vez, condicionaba las posibilidades de implementación y éxito de las definiciones estratégicas de más largo aliento.

Gráfico 2. Argentina. Evolución de la industria manufacturera y el sector agropecuario, 1953-1975



Fuente: elaboración propia en base a datos de Fundación Norte y Sur (2020).

Aun con la revitalización rural desde los años sesenta –que permitió tanto elevar el ritmo de crecimiento global como incrementar la disponibilidad de divisas por exportaciones–, las manufacturas fueron por lejos el sector productivo más dinámico de la economía nacional y la principal fuente de empleo y riqueza. El proceso de industrialización alcanzó su pico histórico en 1974, cuando el producto industrial por habitante llegó a 3.258 pesos de 2004, habiendo más que duplicado el valor de 1953 (cuadro 1). Mientras que la producción rural en 1975 era un 80% más elevada que la de 1950 en términos constantes, la industria manufacturera había triplicado su valor agregado en el mismo período. A valores corrientes, en ese año, la industria llegó a aportar el 32% del producto bruto total, mientras el agro sumaba el 10%. Como dijimos, el proceso de expansión tuvo como base la elaboración local de productos antes importados: en promedio, las importaciones representaron en esos años menos del 6% de la oferta global.

A su vez, el período 1953-1975 implicó la mayor maduración de la propia estructura productiva. Por un lado, continuó el declive relativo de las ramas tradicionales: la industria alimenticia, dominante durante el modelo agroexportador cayó hasta un cuarto del valor de producción industrial total en 1973, y la industria textil, sector insignia de la fase anterior de la industrialización por sustitución de importaciones (ISI), perdió dinamismo y aportó algo menos del 10% de dicho valor. Como contraparte, las ramas más “modernas” ganaron participación y llegaron a generar casi el 60% del total en 1975. Siguiendo la caracterización de Gerchunoff y Llach (1975) en función de la velocidad de crecimiento del valor agregado de cada rama, las industrias “dinámicas” fueron las de caucho, química, derivados del petróleo y carbón, metalurgia básica, maquinarias, material de transporte, las “intermedias”, papel, imprenta y editoriales, minerales no metálicos, y las “vegetativas”, alimentos y bebidas, tabaco, textiles, calzado, confecciones, cuero, madera, muebles. De acuerdo con los valores censales, entre 1953 y 1973 el grupo de sectores dinámicos pasó de generar el 30 al 50% del valor de la producción industrial mientras, mientras que el de ramas vegetativas descendió de más del 60 al 44% del total (gráfico 3). En particular, metalurgia básica, caucho y plástico y automotores fueron los sectores que más rápidamente se expandieron.

Cuadro 1. Argentina. Producto industrial por habitante, crecimiento anual del PBI industrial y coeficiente de industrialización (en pesos constantes de 2004), 1953-1975

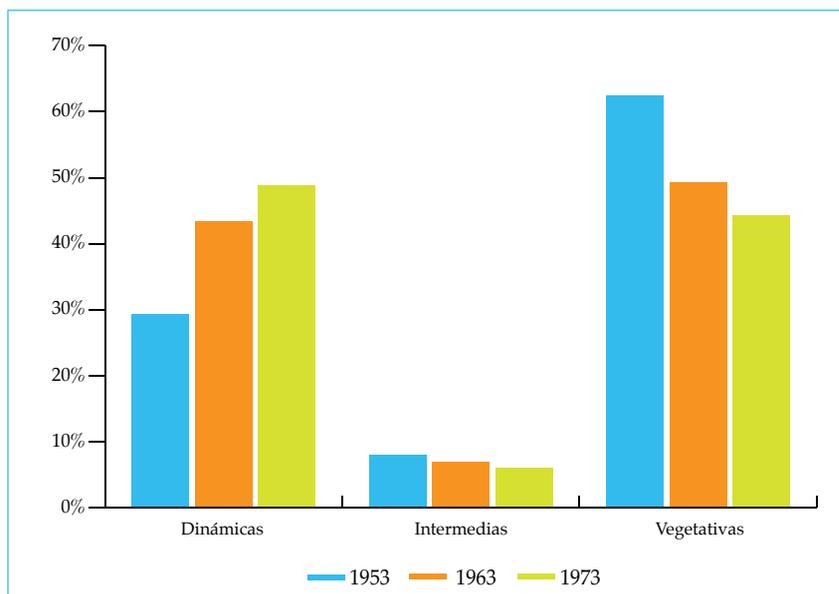
Año	PBI industrial por habitante	Crecimiento anual del PBI industrial (%)	Coefficiente de industrialización
1953	1.458	-0,6	0,19
1954	1.544	7,9	0,19
1955	1.701	12,2	0,20
1956	1.787	6,9	0,21
1957	1.894	7,9	0,22
1958	2.018	8,4	0,22
1959	1.780	-10,3	0,21
1960	1.927	10,1	0,22
1961	2.086	10,0	0,22
1962	1.940	-5,5	0,21
1963	1.833	-4,1	0,21
1964	2.145	18,9	0,23
1965	2.404	13,8	0,24
1966	2.385	0,7	0,24
1967	2.387	1,5	0,23
1968	2.507	6,5	0,24
1969	2.738	10,8	0,24
1970	2.867	6,3	0,25
1971	2.994	6,1	0,25
1972	3.062	4,0	0,26
1973	3.130	4,0	0,26
1974	3.258	5,9	0,26
1975	3.123	-2,6	0,25

Fuente: elaboración propia en base a datos de Fundación Norte y Sur (2020).

Estos cambios estructurales se produjeron sobre todo a partir del arribo de grandes firmas transnacionales intensivas en capital que cubrieron los casilleros vacíos de la estructura productiva nacional. Uno de los resultados más notables de la modernización se verificó en el mercado de combustibles fósiles, ya que la producción de petróleo y gas se disparó desde inicios de los sesenta, consiguiendo un notable éxito en la lucha por el autoabastecimiento energético. En el sector automotor,

a menos de diez años del arribo de Kaiser a la Argentina en 1954, se consiguió cubrir el total de la demanda interna, para luego pasar de exportar menos de cien automóviles a fines de los sesenta a más de diez mil a mediados de los setenta. En el estratégico sector de la maquinaria agrícola, promocionado a partir del segundo gobierno peronista, se logró satisfacer la demanda interna. A comienzos de la década de 1960 la mecanización agrícola se basaba en cosechadoras y tractores de producción local; como con los autos, el primer lustro de los setenta fue propicio para la exportación de estos bienes complejos. En el sector del papel, ya relevante desde los años veinte, la producción de pasta celulósica presentó un crecimiento exponencial en la segunda etapa de la ISI. Por último, la producción del sector siderúrgico se multiplicó a partir de la puesta en marcha de SOMISA (Sociedad Mixta Siderúrgica Argentina) en 1960. En suma, las políticas desarrollistas cambiaron efectivamente el funcionamiento y la estructura del sector manufacturero nacional. No

Gráfico 3. Argentina. Participación en el valor bruto de producción manufacturero (a precios corrientes) de las ramas dinámicas, intermedias y vegetativas, 1953, 1963, 1973



Fuente: elaboración propia en base a datos del capítulo 9.

solo se aceleró el crecimiento, sino que también se manifestó una veloz expansión del empleo y de la productividad industrial. La mejora fue particularmente notoria en industrias dinámicas como la química y de derivados del petróleo, metalúrgica y, muy especialmente, en la fabricación de maquinaria y equipo, quedando estancada la productividad de los sectores tradicionales.

Cuadro 2. Variables globales de la industria argentina, 1953-1973

	1953	1963	1973
Establecimientos	121.237	124.379	125.849
Personal	1.135.937	1.262.457	1.523.869
Valor de producción (millones de pesos de 1993)	91.339	112.892	171.007
Valor agregado (millones de pesos de 1993)	44.875	57.328	71.939
Coeficiente de integración (VAB/VBP)	0,49	0,51	0,42
Productividad (pesos de 1993 por trabajador)	39.505	45.410	47.208
Salario industrial mensual por ocupado (pesos de 2016)	17.724	18.054	22.362

Fuente: elaboración propia en base a datos del capítulo 9 y de Fundación Norte y Sur (2020).

Luego, entre los últimos años de la década de 1960 y comienzos de la siguiente se impulsaron un conjunto de grandes empresas con economías de escala en la producción de insumos para el sector industrial. El propósito era continuar el avance en la sustitución de importaciones, pero también tener competitividad para eventualmente abastecer mercados externos. Como respuesta al proceso de extranjerización previo, se buscó beneficiar a las empresas de capital nacional, que fueron promovidas por diversos organismos estatales o a través de un conjunto de facilidades, entre las que destacaron las crediticias e impositivas. Incluso algunas iniciativas en la industria básica fueron llevadas directamente a cabo por las empresas públicas. El polo petroquímico de Bahía Blanca, Aluar, Papel Prensa, Papel Misionero, Propulsora Siderúrgica y la ampliación de Acindar o Dálmine fueron algunos de los emprendimientos que maduraron al final del período y terminaron de modificar la estructura del sector industrial. Puede notarse que el número de

establecimientos industriales se mantuvo relativamente constante en estos años, mientras aumentaba la cantidad de trabajadores (Cuadro 2. Variables globales de la industria argentina, 1953-1973). Sin embargo, el crecimiento más veloz del valor de la producción (que se duplicó entre 1963 y 1973) sustentó tanto la expansión de la productividad como de los salarios pagados.

Paralelamente al proceso de sofisticación productiva del sector, desde fines de los sesenta se observó un creciente avance de las exportaciones industriales sobre el total, aun cuando la producción fabril continuó orientada fundamentalmente al mercado interno. Partiendo de valores insignificantes a comienzos de los años sesenta, las exportaciones de manufacturas de origen industrial crecieron intensamente, llegando a representar un cuarto del total hacia 1974-1975 y contribuyendo a atenuar así las limitaciones en el frente externo (Cuadro 3). La madurez y competitividad alcanzadas por las empresas del sector cobran mayor significación al observarse el avance en la exportación de bienes más complejos, como maquinarias y productos metalmecánicos e incluso de plantas "llave en mano" e ingeniería, especialmente destinados al ámbito latinoamericano. De todos modos, es cierto que las exportaciones fueron claramente estimuladas por el sector público, y los instrumentos diseñados para ese fin, aunque beneficiosos a nivel macroeconómico, eran decididamente gravosos para el fisco.

Hacia 1974 las exportaciones de máquinas y aparatos eléctricos, metales comunes, material de transporte y químicos no solo habían crecido más, sino que incluso eran mucho mayores que las ventas externas manufactureras tradicionales, como textiles, calzado o papel. En ese año ya eran superavitarios sectores como maquinaria agrícola, equipos eléctricos de uso doméstico y automóviles, entre otros. Sin embargo, pese a la voluntad por sustituir, el déficit manufacturero fue la principal fuente de salida de divisas de la cuenta corriente, sobre todo a causa de los desbalances en maquinarias, equipos y productos químicos, que sobrepasaban el superávit de la rama alimenticia. No obstante, entre comienzos de los sesenta y 1974 el resultado negativo industrial pasó de representar casi el 90% de las exportaciones a cerca del 20%, evolución resultante principalmente de la contracción del déficit de maquinaria y equipo.

Cuadro 3. Argentina. Exportaciones totales e industriales, 1953-1975

Año	Exportaciones totales (millones de dólares)	Productos industriales no tradicionales	
		Valor (millones de dólares)	Participación sobre total (%)
1953	1.125,2	55,8	5
1954	1.026,6	38,0	4
1955	928,6	42,0	5
1956	943,8	42,0	4
1957	974,8	48,2	5
1958	993,9	33,3	3
1959	1.009,0	39,7	4
1960	1.079,2	33,9	3
1961	964,1	40,6	4
1962	1.216,0	55,8	5
1963	1.365,1	93,8	7
1964	1.410,4	103,6	7
1965	1.493,4	87,3	6
1966	1.593,2	108,1	7
1967	1.464,5	123,7	8
1968	1.367,9	172,9	13
1969	1.612,1	211,1	13
1970	1.773,2	241,2	14
1971	1.740,4	275,3	16
1972	1.941,1	339,4	17
1973	3.266,0	686,0	21
1974	3.930,7	996,8	25
1975	2.961,3	714,1	24

Fuente: elaboración propia sobre datos de CEPAL (1986).

Este modelo industrial endógeno no solo implicó avances significativos desde lo productivo, sino que también permitió, aunque con fuertes fluctuaciones en el corto plazo, el ascenso social de los trabajadores. En 1974, en la cúspide de la ISI, el poder adquisitivo de los obreros industriales era más del doble que el existente en 1930; dos años después, el

programa de Martínez de Hoz había bajado el poder adquisitivo hasta solo un 20% más alto que a fines del modelo agroexportador. La alianza mercadointernista entre burguesía y trabajo industrial no se limitó a los ingresos, sino que también se extendió a la contratación de empleo: dejando atrás la crisis de 1962-1963, el desempleo bajó del 9% de la población económicamente activa a cerca del 3,5% en 1975.

Desde un punto de vista espacial, el resultado de las transformaciones del período fue que la localización productiva reforzó su marcha hacia la periferia de la ciudad de Buenos Aires y, de hecho, la capital perdió la preeminencia frente al cordón industrial de su conurbano. Las iniciativas se concentraron sobre rutas no muy alejadas del gran centro consumidor porteño. La expansión se produjo hacia el norte y el oeste; especialmente, el Acceso Norte y sus ramales se transformarían en los canales de las nuevas implantaciones industriales. La llegada de las empresas extranjeras a comienzos de los años sesenta acentuó esta tendencia. Alrededor de la planta de Ford, en General Pacheco, en los siguientes lustros se fue constituyendo una trama de relaciones interindustriales unida a la ciudad de Buenos Aires sin solución de continuidad. Esto supuso una pérdida relativa de participación de los partidos del sur, que inicialmente habían liderado el proceso industrial, en favor de aquellos ubicados hacia el norte, en línea con el desarrollo carretero de la zona.

Después de 1958, y como consecuencia de las definiciones públicas nacionales y provinciales orientadas a lograr la descentralización regional, la participación relativa de la producción industrial de la Capital Federal y del conurbano bonaerense descendió, mientras creció la del interior de Buenos Aires y la de las provincias de Córdoba y Santa Fe, y finalmente, aunque en menor medida, las de Mendoza y Tucumán (cuadro 4). Estas tendencias continuarían en la década siguiente, cuando la idea de descentralizar espacialmente la producción se anudó a la conformación de lugares específicos destinados al despliegue industrial. La creación de “polos de desarrollo” tenía el propósito de integrar los procesos productivos, alcanzar una mayor eficiencia por economías de escala y aprovechar externalidades derivadas de la aglomeración de industrias. Ejemplos de este proceso fueron los polos petroquímico y siderúrgico en Ensenada, o la instalación de Aluar en Puerto Madryn. Aun así, muchos de ellos se radicaron precisamente en la zona del

conurbano bonaerense y no contribuyeron a la descentralización espacial del sector manufacturero, aunque sí al logro de una mayor racionalización productiva.

Cuadro 4. Argentina. Valor agregado (VA, a precios corrientes) y ocupados en la industria manufacturera por provincia (porcentaje del total nacional), 1953, 1963 y 1973

Provincia	1953		1963		1973	
	VA	Ocupados	VA	Ocupados	VA	Ocupados
Buenos Aires	37,29	34,25	43,48	39,91	48,05	44,73
Capital Federal	38,80	34,56	27,47	26,05	20,62	22,11
Córdoba	3,85	5,06	6,09	7,98	6,57	8,09
Mendoza	2,62	2,13	3,74	3,74	4,52	2,93
Santa Fe	7,41	9,37	8,91	9,75	9,72	9,53
Tucumán	2,14	3,37	2,02	1,99	2,56	2,77
Resto	7,89	11,26	8,29	10,58	7,96	9,84

Fuente: elaboración propia en base a datos del capítulo 9.

La política de descentralización se mantuvo en los primeros años de la década de 1970. La provincia de Buenos Aires aportó en 1973 casi la mitad del valor agregado por la industria nacional y el 45% de su ocupación. A diferencia de lo ocurrido en el interior provincial, el número de establecimientos industriales disminuyó en casi todos los partidos más importantes del conurbano, aunque el número de obreros siguió en aumento. En parte, estas evidencias revelan una mayor concentración industrial y la consolidación de los establecimientos más grandes, un proceso asociado al avance de las nuevas actividades, típicas de la etapa compleja de la ISI que, como señalamos, se localizaron principalmente en el norte y el oeste del Gran Buenos Aires.

El desempeño microeconómico

El despliegue del Estado empresario

El derrocamiento de Perón en 1955 profundizó el cuestionamiento de la intervención estatal, la que había comenzado a debilitarse durante

su segunda presidencia. Pero fue el gobierno de Arturo Frondizi (1958-1962) el que más avanzó en la reestructuración de las empresas públicas creadas en la posguerra. Se privatizaron firmas incluidas en la Dirección Nacional de Industrias del Estado (DINIE) y se desarrollaron convenios entre algunas esferas del sector público y del privado, principalmente de capitales extranjeros, por ejemplo en el área petrolera. No obstante, un nuevo e importante impulso de la acción estatal se produjo a partir de la segunda mitad de los años sesenta. Durante el gobierno del general Juan Carlos Onganía se establecieron nuevas formas legales (sociedades anónimas con mayoría de capital estatal) con el propósito de mejorar el desempeño de las empresas públicas. Bajo esta modalidad se reorganizaron Empresa Líneas Marítimas Argentinas (ELMA), Astilleros y Fábricas Navales del Estado (AFNE) e Industrias Mecánicas del Estado (IME), entre otras. También se constituyeron nuevas empresas que se localizaron en proyectos que las autoridades militares consideraban estratégicos para alentar una mayor industrialización (Belini y Rougier, 2008).

A esas firmas deben agregarse otras en las que el Estado tenía participación a través de diferentes mecanismos, como la compra de acciones, el rescate financiero o la promoción industrial, que dan una idea de la importancia del “Estado empresario” y de la industrialización dirigida por el Estado en el período. En 1954 se creó un régimen de cuentas especiales que permitía la utilización de ahorros de la población para la inversión en acciones por parte del Instituto Mixto de Inversiones Mobiliarias (IMIM). Su objetivo adicional era consolidar la “argentinización” de las empresas, dado que amplios sectores sociales tendrían acceso al accionariado y ayudarían a mantener el control nacional de las firmas. Sin embargo, el gobierno militar que derrocó a Perón decidió liquidar el IMIM puesto que consideraba conveniente limitar la intervención del Estado en la economía. No obstante, el sistema de cuentas especiales fue juzgado exitoso y transferido al Banco Industrial de la República Argentina (BIRA), que estaba además autorizado a participar en el capital de las empresas “en forma prudente y temporaria” hasta tanto estuvieran lo suficientemente consolidadas. Al BIRA más tarde se sumó la Caja Nacional de Ahorro Postal a través de operaciones similares. Al final del período, hacia 1976, ambas instituciones poseían conjuntamente acciones de más de 360 empresas; en

al menos 60 casos tenían más del 30% del capital social y en conjunto controlaban más del 40% del capital de las sociedades que cotizaban en bolsa (Rougier, 2009).

La participación del Estado en el capital social de empresas privadas obedeció a debilidades estructurales, principalmente financieras. Por ejemplo, en el caso de los ingenios azucareros, se produjo la intervención pública dentro de lo que se conoció como “Operativo Tucumán” y la creación de una compañía especial llamada Compañía Nacional Azucarera (Conasa) a comienzos de los setenta. El deterioro de muchas empresas durante los primeros años sesenta por la competencia de las firmas extranjeras, las crisis y las devaluaciones condujo a que se dictara en 1967 la ley de Rehabilitación de Empresas. Se acogieron 187 compañías al régimen, por el cual el Estado canjeaba deudas fiscales y previsionales por acciones preferidas sin derecho a voto y otorgaba apoyo crediticio. Como los problemas subsistieron, las acciones en poder estatal se transformaron en ordinarias y algunas empresas quedaron bajo control público. Luego de innumerables avatares, el Estado pasó a controlar cuatro empresas incluidas en el régimen (SIAM Di Tella, La Emilia, Opalinas Hurlingham y Winco), participando en la dirección de varias más, entre las que destacaban Papelera Hurlingham, Kraft e Industrias Llave. A fines de 1970 el Poder Ejecutivo dispuso diversas medidas para mantener en funcionamiento empresas declaradas en quiebra, por “razones de interés público y con el fin de asegurar la paz social”. En la mayoría de estos casos se trataba de empresas que no eran viables desde el punto de vista productivo pero que debían seguir en funcionamiento, por lo que fueron administradas por funcionarios estatales y obtenían recursos directamente del Tesoro.

Un tercer mecanismo de intervención se dio a través del aporte de capital en la lógica del Estado promotor, cuando las autoridades económicas decidían impulsar ciertas empresas o sectores productivos. Así, el sector público asumió un rol decisivo para crear un sector empresario privado al aportar capitales y créditos destinados a la instalación de nuevas plantas industriales en actividades consideradas claves para la integración productiva local, la descentralización regional o su impacto en la balanza de pagos. Desde fines de los años sesenta y en el primer lustro de la década siguiente, un número importante de grandes proyectos fueron impulsados a través de licitaciones realizadas por el

Estado. En estos casos, la concurrencia accionaria era parte del financiamiento del impulso inicial. Ejemplo de ello fueron la constitución de Propulsora Siderúrgica, Papel Prensa, Álcalis de la Patagonia y la planta de Misiones para la producción de papel kraft y celulosa.

En suma, el Estado adquirió en la época acciones y obligaciones de un conjunto muy importante de empresas industriales. Esta tenencia fue resultado de diferentes avatares y políticas, y otorgaba diversos derechos sobre las decisiones empresarias aun cuando su participación fuese minoritaria. El proceso de creciente intervención del Estado en el capital de empresas privadas instó incluso a algunos funcionarios a proponer la creación de un *holding* estatal que controlara los paquetes mayoritarios de un conjunto de empresas industriales y que tuviera capacidad para impulsar la fusión y reconversión de las firmas de acuerdo con las directivas gubernamentales. Esas ideas parecieron cobrar forma en 1973 cuando el gobierno peronista dispuso la creación de la Corporación de Empresas Nacionales (CEN), una enorme agrupación de las principales empresas estatales y algunas en las que el Estado tenía participación accionaria mayoritaria (Rougier, 2010).

Hacia 1975 la inversión pública, mayoritariamente a cargo de las empresas estatales, representó más de la mitad de la inversión total y más de la décima parte del PBI, cuya “abrumadora mayoría” se destinó a la industria local (Schvarzer, 1979). Entre las 150 empresas más grandes por ventas, 51 eran de propiedad estatal y permitían al Estado tener una participación decisiva en distintas actividades manufactureras. Entre las cien firmas industriales más importantes, el Estado controlaba 13 empresas, cuyas ventas representaban el 31,3% de la facturación de la cúpula industrial y el 7% del PBI. En ese conjunto, el Estado lideraba cinco actividades. En la refinación de petróleo, YPF concentraba el 79% del principal sector industrial de la economía. A partir de la estatización de los frigoríficos Swift y CAP, en dificultades financieras, el Estado poseía el 85% del sector. Por su parte, AFNE monopolizaba la producción de barcos. En petroquímica, Petroquímica General Mosconi tenía poco más de la mitad del mercado. Por último, en bienes durables, controlando SIAM, el Estado se mantenía en ventas a la par de la europea Philips. En siderurgia y química, tenía a SOMISA y DGFM respectivamente, aunque el capital privado nacional lideraba en la primera actividad y el extranjero en la segunda.

La demanda de las empresas estatales se dirigía principalmente a la rama metalmecánica, de equipos y en menor medida a la química. YPF y Gas del Estado adquirirían insumos claves de empresas nacionales como Pérez Companc, Bidas y Techint. Además, ENTEL compraba equipos telefónicos a Siemens y Ferrocarriles Argentinos adquiriría coches de pasajeros de la italiana Fiat y vagones de carga a SIAM y Cometarsa. Por fuera de la industria, a través de la obra pública encargada por la Dirección Nacional de Vialidad, prosperaron Techint, Pérez Companc, Roggio, Macri, Bidas y la extranjera Panedile. Desde el lado de la oferta, el Estado también funcionaba integrando aguas abajo: YPF, Fabricaciones Militares y las Petroquímicas General Mosconi y Bahía Blanca ofrecían insumos básicos a firmas como Electroclor (Celulosa), Indupa, PASA y otras privadas; en la rama siderúrgica, SOMISA le vendía a Techint y Acindar. Estos mecanismos dieron origen a un “complejo estatal-privado” en el sector industrial (Schvarzer, 1979).

Dentro del relevante papel del Estado empresario en la industrialización argentina debe señalarse la importancia de su “núcleo duro”: los emprendimientos económico-productivos del sector militar (Rougier, 2015a). Ellos fueron muy significativos en algunas actividades estratégicas del desarrollo manufacturero dándole su particular impronta, por ejemplo, en el sector siderúrgico, metalúrgico o metalmecánico. También los militares tuvieron destacada participación en el impulso de la industria petroquímica. Por ejemplo, en 1970 se asociaron a YPF para crear un complejo productivo en Ensenada, que dio origen a Petroquímica General Mosconi, una empresa constituida como sociedad anónima con mayoría estatal que comenzó a producir en 1974 (Odisio, 2014). Un segundo polo comenzó a construirse en 1971 en el sur bonaerense con base en otra sociedad anónima con mayoría estatal: Petroquímica Bahía Blanca; en este caso, la asociación de DGFM con YPF incluyó también a Gas del Estado (Odisio, 2008). En el área metalúrgica, en 1966 la Fuerza Aérea creó la Comisión Permanente de Planeamiento del Desarrollo de los Metales Livianos (Copedesmel), como órgano ejecutivo de la política aeronáutica en lo referente a la industria del aluminio. El organismo elaboró un proyecto que incluyó la construcción de una central hidroeléctrica y un puerto, y definió el uso de materia prima importada debido a las dificultades para la provisión local. Luego de diversos avatares, el programa fue adjudicado a una empresa privada, Aluar

(donde la Aeronáutica se reservó participación en el directorio), cuya planta comenzó a funcionar en 1974. Estas empresas no solo lograron abastecer la totalidad del consumo nacional sino que además colocaron excedentes en el exterior.

Los militares impulsaron industrias con las que cumplieron en muchos casos una función promotora, dieron origen a actividades que no existían y conformaron verdaderos complejos productivos con diferentes grados de integración, cuya oferta se destinó mayoritariamente a cubrir los requerimientos del mercado, siendo una proporción significativa la demanda proveniente de las empresas públicas. A través de sus dependencias o en articulación con capitales privados, los militares cubrieron sus propias necesidades, las de otras empresas estatales y privadas y articularon una vasta red de proveedores y clientes, generando una demanda permanente que estimuló el desarrollo de rubros enteros por parte de la industria privada. Hacia 1960, el Ejército dirigía 16 establecimientos fabriles mediante la DGFM y otros 16 dependientes de la Dirección General de Material, además de tres industrias mixtas. La Fuerza Aérea controlaba la Dirección Nacional de Fabricaciones e Investigaciones Aeronáuticas (DINFIA), con su Instituto Aerotécnico y ocho fábricas, además de dos talleres de la Dirección General de Material Aeronáutico. Finalmente, la Fuerza Naval poseía AFNE con sus dos fábricas y cinco talleres de fabricación de materiales y reparación naval de la Dirección General de Material Naval. Estos emprendimientos sumaban más de medio centenar de fábricas y talleres.

Esa presencia posibilitó que los militares moldearan amplios sectores productivos, tanto a través de su acción directa como de su enorme intervención indirecta, sumadas a las facultades de orientación y veto que se adjudicaron frente a proyectos privados en áreas estratégicas. En consecuencia, podemos advertir en este período la conformación de un poderoso complejo militar industrial dentro del conjunto de empresas públicas, que resultó clave para definir el patrón de acumulación en los años de posguerra, centrado en el avance de la sustitución de importaciones. El accionar militar se transformó en una pieza estratégica en el desarrollo de la industria local al cumplir una función promotora y contribuir al surgimiento de nuevas actividades e industrias, al desarrollo de infraestructura y servicios, a la capacitación profesional y a la investigación científica, acciones que definieron

buena parte de la fisonomía de la industrialización argentina (Odisio y Rougier, 2020).

Las empresas privadas

El arribo de las empresas extranjeras a partir de las leyes de 1953 y particularmente de 1958, que igualaron sus derechos y garantías con las empresas nacionales y otorgaron amplios beneficios para la remisión de utilidades, provocó una serie de modificaciones importantes a nivel sectorial y microeconómico. Durante el gobierno peronista se instalaron 14 empresas industriales; entre ellas, Mercedes Benz para producir camiones, las químicas Merck y Monsanto, y Siemens y Bayer reingresaron tras su expropiación. En 1954 el gobierno dividió el mercado del tractor entre Fiat y las alemanas Deutz, Fahr y Hanomag. Por último, en 1955 se erigió Industrias Kaiser Argentina (IKA), que, con créditos del Banco Industrial, puso en marcha una planta en Santa Isabel (Córdoba) a partir de activos y personal de Industrias Aeronáuticas y Mecánicas del Estado (IAME). Durante el gobierno de Frondizi, las inversiones se concentraron en el sector petrolero, destacándose la llegada de Amoco, y en las manufacturas: el 34% de estos capitales se dirigió a la química y petroquímica (la norteamericana PASA ingresó en 1961), el 22% al sector automotor (General Motors, Ford, Chrysler, Peugeot, Citroën), el 18% a laminación de acero y el 2% a la industria del tractor (John Deere). También arribaron grandes empresas productoras de aluminio, aunque se concentraron en laminación y elaboración, y no en la producción de lingotes.

Esas inversiones se caracterizaron por la incorporación de tecnología más avanzada (aunque no necesariamente de frontera internacional) en plantas de tamaño superior a la media nacional y por adoptar planteles locales de ingeniería y organización, así como métodos de trabajo automatizados, que también provocaron cambios en las empresas locales. El crecimiento industrial de esta época estuvo acompañado también, por el desarrollo de los departamentos de ingeniería. El progreso se verificó, como vimos, en el incremento de las exportaciones de manufacturas de origen industrial y de tecnología nacional, y en inversiones directas por parte de firmas industriales argentinas en el exterior. Con todo, el comportamiento se vio condicionado por un conjunto de características

de las empresas manufactureras: escasas integración vertical y competitividad, fuerte dependencia tecnológica y orientación hacia un mercado interno de limitadas proporciones. Aun así, algunas firmas demostraron gran adaptabilidad a las condiciones del mercado y desarrollaron productos de alto valor tecnológico que les permitieron ganar eficiencia y competir exitosamente en los mercados externos, particularmente en la etapa “dorada” de la sustitución de importaciones.

Una consecuencia de estas transformaciones fue el creciente proceso de concentración del capital y de participación de filiales de empresas extranjeras en la cúpula empresarial junto con las empresas estatales y de capital privado nacional. Si bien las inversiones extranjeras no suponían el desplazamiento de las empresas nativas en tanto se dirigían hacia sectores donde no existía producción nacional, o era exigua, se ubicaron entre las más grandes compañías existentes en la Argentina y capturaron un mercado de dimensiones relativamente pequeñas, relegando a las empresas locales a un rol subordinado, aun cuando muchas de ellas se beneficiaron de la asociación con el capital extranjero. Al no trasladarse el crecimiento de las nuevas ramas hacia aquellas que habían liderado la industrialización en el pasado, el capital extranjero encabezó un polo industrial moderno, de alta concentración técnica, económica, sectorial y geográfica. En comparación con el capital nacional, tenía niveles superiores de productividad, pagaba mayores salarios y absorbía menos empleo por su valor agregado creciente (Gerchunoff y Llach, 1975; Sourrouille, 1978). Este proceso de modernización corría paralelo a las dificultades de las grandes empresas locales antiguas, que manifestaban fuertes problemas de mercado y financieros, particularmente después de la crisis económica de 1962-1963.

Si bien el arribo de empresas extranjeras entre fines de los cincuenta y mediados de los sesenta contribuyó a la efectiva transformación de la estructura industrial interna elevando su grado de complejidad y sofisticación, la autonomía del desarrollo industrial nacional quedó fuertemente atada a sus decisiones, sujetas a las políticas de asignación de recursos de sus respectivas casas matrices. Las nuevas empresas transnacionales tenían una mayor propensión a importar que las industrias existentes, por ende, en su crecimiento, generaban una mayor presión sobre la balanza comercial que las ramas características de la ISI liviana. Asimismo, mientras las nuevas inversiones tendieron a reducirse

terminada la experiencia frondizista, el fuerte ascenso en los beneficios remitidos provocó una sustancial sangría de divisas. A esto se sumaba el pago de regalías por el uso de marcas y tecnologías. Como corolario, la industrialización encabezada por las subsidiarias extranjeras, mientras solo explotara el mercado interno protegido y no se lanzara a competir internacionalmente, terminaba dependiendo del ascenso del techo agroexportador, como apreciablemente se dio desde fines de los años sesenta (Rougier y Odisio, 2019).

La cúpula industrial (las 100 primeras empresas manufactureras) se fue extranjerizando hasta la “modernización económica” de Adalbert Krieger Vasena, pero fue revertida a partir del proceso de “argentiniización” iniciado desde el ministerio de Aldo Ferrer en 1970 hasta el final del tercer peronismo (Rougier y Raccanello, 2021). En línea con este cambio de rumbo, la cúpula industrial a mediados de los setenta no poseía ninguna empresa transnacional radicada con posterioridad a 1969 (la última fue Massey Ferguson ese año). En particular, hacia 1975 el 38% de las ventas de la cúpula industrial argentina estaba en manos de subsidiarias de empresas transnacionales, por delante de las compañías estatales y de la burguesía nacional. De ese monto, el 44% provenía de subsidiarias de Estados Unidos; seguían en importancia las ventas de las compañías italianas (15,9%), inglesas (10,6%), francesas (10,3%) y alemanas (7,7%). En esta etapa de la ISI, Estados Unidos fue el que más radicaciones de empresas efectuó en el país. De las empresas británicas que estaban entre las 100 mayores de Argentina a mediados de los setenta, solo la angloholandesa Lever había llegado después de la crisis de 1930.

Las inversiones del capital extranjero se concentraron en el sector automotor, el tercero en gravitación del aparato industrial argentino –después del petrolero y el siderúrgico– y donde obtenía el 40% de sus ventas. El 95% de la facturación era realizada por diez filiales transnacionales, mientras el restante 5% provenía de los icónicos Rastrojeros de Industrias Mecánicas del Estado. La corporación líder de la rama y también de las de capital extranjero era Fiat, que, con el 26% de las ventas del sector, completaba el podio a nivel nacional detrás de las estatales YPF y SOMISA. Con siete empresas controladas en 1976 (entre ellas Fiat Concord y Materfer), el grupo italiano fabricaba automóviles, camionetas, camiones, tractores, locomotoras y vagones. Las restantes

automotrices extranjeras eran las estadounidenses Ford, Chrysler y General Motors (sumando 32% del sector), las francesas Renault (que compró a IKA en 1968), Peugeot SAFRAR y Citroën (22%), y la alemana Mercedes Benz (9%). Otras firmas foráneas de la rama eran las autopartistas norteamericanas Perkins (que adquirió la planta de tractores de DINFIA para producir motores luego de su cierre en 1961) y Eaton Ejes. La industria del tractor también estaba dominada por el capital extranjero (más del 75% del sector) a través de Fiat, la canadiense Massey Ferguson (que adquirió la fábrica de Hanomag Cura a fines de los sesenta), la estadounidense John Deere (llegada con el frondizismo) y DECA (nacida por la asociación en 1958 de la alemana Deutz con la nacional La Cantábrica). De los mismos años y vinculada también con el agro, se destacaba la semillera norteamericana INSA. En el sector petroquímico, poco menos de la mitad era controlado por la estadounidense Petroquímica Argentina (PASA), que a comienzos de los sesenta construyó la única planta petroquímica totalmente integrada de América Latina. El capital extranjero estaba por delante del capital nacional (estatal más privado) en el sector químico (encabezando el consorcio Duperial) y de neumáticos (Goodyear y Firestone) y controlaba a sus anchas la industria tabacalera, la telefonía (Siemens), la electrónica (IBM), los equipos de oficina (Olivetti), la farmacia (Ciba-Geigy y Bayer), la cosmética (Gillette) y el aluminio (CAMEA).

Junto al proceso de creciente participación de las empresas públicas y de irrupción de las extranjeras, se consolidaron algunas firmas locales tradicionales y tuvieron desarrollo otras nuevas. En el contexto inmediato posterior a la Segunda Guerra Mundial, algunas empresas tuvieron gran despliegue, asociadas al impulso del consumo, por ejemplo, la textil Alpargatas o SIAM en el rubro de bienes durables de consumo (heladeras, ventiladores, etcétera.). En algunos casos, estas mismas empresas decidieron avanzar sobre nuevos rubros, como SIAM que instaló una planta de fabricación de caños con costura (SIAT) para hacer frente a la reforzada demanda estatal vinculada al desarrollo de gasoductos y oleoductos. A ese mercado se sumó Siderca, una empresa impulsada por el italiano Agostino Rocca que comenzó a producir tubos sin costura a comienzos de los años cincuenta. También este grupo instaló Cometarsa, dedicada a la producción de estructuras metálicas y más tarde al armado de locomotoras diésel, y Supercemento SA, que

producía materiales premoldeados. Desde su plataforma territorial en la provincia de Buenos Aires, Techint comenzaría una trayectoria ascendente que la llevaría a conformar un gran conglomerado industrial hacia el final del período.

Por otro lado, como consecuencia de las restricciones de divisas que se verificaron a partir de la crisis de 1949-1952 el gobierno peronista estimuló con créditos la fabricación de maquinaria agrícola con el propósito de incrementar la producción agropecuaria y los saldos exportables; por ejemplo, Vassalli aumentó su capacidad instalada de cosechadoras y la metalúrgica Rosati y Cristofaro (RyCSA) reconvirtió su planta de Ciudadela para tal fin. En otros casos, el avance hacia rubros “modernos” fue la respuesta a las posibilidades que se abrían frente a las dificultades en la importación, como se verificó por ejemplo con la radicación de Winco, productora de tocadiscos y maquinarias; de Talleres Adabor, que elaboraba radios, timbres y máquinas; de Opalinas Hurlingham, que producía vidrio plano y revestimientos para la construcción; de Zanella, que producía accesorios y repuestos y luego motocicletas; o de Talleres Longhi (bombas de agua). Las políticas de promoción del gobierno desarrollista y el fortalecimiento de las relaciones interindustriales produjeron avances notables en empresas como Siderca o Tonomac, de radios y televisores. Al mismo tiempo se desarrollaban las autopartistas motorizadas por el avance del complejo automotor, como Wobron, que obtuvo concesiones estadounidenses y alemanas para fabricar embragues, o FATE, que instaló una enorme y moderna planta para abastecer la incrementada demanda de neumáticos. Por su parte, SIAM se lanzó a producir bajo licencia extranjera su mítico modelo Siam Di Tella. A comienzos de los años sesenta, la antigua firma se había transformado en un enorme *holding* y se ubicaba entre las más grandes empresas argentinas y latinoamericanas. Otro ejemplo de respuesta a la promoción fue la incorporación al régimen de la industria del tractor de RyCSA, que empezó a fabricarse en 1961, o la mencionada DECA. Asimismo, Adabor comenzó la instalación en 1959 de una nueva planta destinada a fabricar cilindros para envase de gas licuado (garrafas). En los rubros tradicionales destacaban empresas que daban gran cantidad de empleo, como Sasetru, dedicada a la producción de alimentos, que con doce plantas llegó a ocupar a unos siete mil trabajadores a mediados de los sesenta.

Por otra parte, desde fines de la década de 1960 se abrió paso una estrategia dirigida a impulsar grandes proyectos industriales en sectores básicos, con el objeto de completar la integración de la estructura productiva a través de diversos mecanismos de promoción estatal. El Estado establecía los parámetros generales de cada proyecto, desde la definición de los objetivos hasta los aspectos técnicos de cada planta o sus requisitos económicos y financieros. Estos proyectos estaban destinados a producir para un mercado interno en expansión, aunque inicialmente en muchos casos suponía la colocación de parte de su producción en el exterior dado el tamaño de planta definido por el mejor uso de la tecnología. Hacia 1976 había 14 grandes proyectos en marcha con distinto grado de avance, si bien varios no se concretaron o se retrasaron, como el caso de Alpat y su planta destinada a producir soda Solvay en Río Negro o la fábrica de celulosa y papel adjudicada a Celulosa Puerto Piray en Misiones. Con todo, se avanzó en las plantas de reducción directa de acero instaladas por Acindar y Dálmine y se conformaron Propulsora Siderúrgica, también del grupo Techint, y la fábrica de producción de aluminio comentada. Asimismo lograron concretarse plantas para fabricar papel de diario (Papel Prensa) y celulosa (Alto Paraná) como las empresas integrantes del polo petroquímico impulsado por el Estado en Bahía Blanca. La mayoría de estos proyectos se consolidó entre mediados de la década de 1970 y los años ochenta, provocando transformaciones notables en los respectivos rubros en que se instalaron.

En términos generales, hacia 1975, considerando su peso relativo en la cúpula industrial, 43 empresas nacionales dominaban 14 sectores, con una participación del 31% de las ventas totales, una cifra igual a la del Estado empresario. En el sector siderúrgico, el segundo más importante de la estructura industrial, el capital privado nacional estaba por delante; primaban Acindar (la compañía de la familia Acevedo era la mayor entre las empresas de capital local y la cuarta a nivel país), Propulsora, Establecimientos Metalúrgicos Santa Rosa (en manos locales a partir de 1972 tras la venta de la participación de la francesa Saint-Gobain), Dálmine, Gurmendi y Tamet (también completamente nacional con la adquisición de la parte del grupo luxemburgués Arbed en 1974). Con más del 60% de las ventas del sector en la cúpula, las empresas nacionales eran hegemónicas en alimentos y bebidas (Molinos, Sancor

y Sasetru, cada una facturando más que Nestlé, la principal extranjera), azúcar (encabezado por la jujeña Ledesma, aunque la mayor argentina era Conasa) y textil (Alpargatas y Grafa, contra la norteamericana Sudamtex). Los capitales argentinos tenían control absoluto en las ramas papelera (Celulosa y Schcolnik), cementera (Loma Negra, Minetti y Corcemar), del envasado (Centenera), cervecera (Quilmes), del vidrio (Rigolleau), de pinturas (Alba), perfumería (Jabón Federal), diarios (Clarín), imprenta (Fabrill Financiera) y cerámica (Cerámica San Lorenzo). En suma, con excepción de la siderurgia, las firmas locales destacaban en las ramas tradicionales. Sin ser mayoría a nivel sectorial, vale mencionar la participación en el sector petrolero de Bidas y Pérez Companc, y en el de neumáticos de FATE (con su división tecnológica de punta, FATE Electrónica).

Como resultado de este proceso, hacia el final del período, se adicionaron nuevos grupos económicos nacionales a aquellos más antiguos, algunos muy poderosos y diversificados, como Bunge y Born (60 empresas controladas y vinculadas), Techint (30 empresas), Bemberg (30), Acindar (25), Corcemar (23), Tornquist (19), Fortabat (16), Soldati (15), Celulosa (14), Ledesma (14), Pérez Companc (10), Alpargatas (9), Madanes (8), Bidas (4) o Terrabusi (6 empresas).

Por otra parte, y no obstante algunos comportamientos claramente exitosos, otras empresas tuvieron desempeños frustrantes. Firmas tradicionales que habían dominado el sector en el pasado, como los frigoríficos, los ingenios azucareros, las fábricas de cerveza o muchas textiles (como La Bernalesa o La Emilia), tenían sus plantas muy envejecidas y perdieron impulso en el período. Los problemas de estas empresas implicaron en muchos casos la intervención estatal para su sostenimiento y evitar problemas de empleo, como ocurrió con el frigorífico Swift o los ingenios operados por Conasa. La consecuencia fue una modificación importante en la cúpula empresarial: 18 empresas de las 200 mayores industriales quebraron o cerraron entre 1955 y 1975, 9 fueron compradas por otras firmas y otras 9 desaparecieron del listado, en tanto algunas más se mantuvieron, aunque controladas por el Estado.

En particular, muchas firmas nacionales sufrieron fuertemente la crisis económica de 1962-1963, tras haber apostado por importantes inversiones en nuevos rubros. Por ejemplo, la afición por la expansión que demostraron SIAM o La Cantábrica a fines de la década de 1950 —en la

producción de bienes de capital, en gran medida vinculados a la demanda estatal, o de automóviles y tractores— se basaba en expectativas de crecimiento de la economía que finalmente no se verificaron. Esas decisiones fueron, en definitiva, responsabilidad de los empresarios pero es indudable que no se tomaron solo de acuerdo con sus experiencias previas, sino en función de una trama particular que las estimulaba. En este sentido, los empresarios recibieron múltiples incentivos para correr ese albur que a la postre se revelaría negativo y pesaría en un proceso complejo que condujo a crisis profundas, cuando no terminales, de muchas firmas. Por su parte, las medidas de ajuste que acompañaban el desempeño cíclico de la economía argentina producían cambios que trastocaban las proyecciones de rentabilidad de los emprendimientos, agravados por contextos recesivos, de fuerte astringencia monetaria y de subutilización de la capacidad instalada.

Los efectos nocivos de esas políticas fueron dobles: por un lado generaron “ambientes económicos” de desconfianza e inhibieron mayores apuestas de inversión a largo plazo; por otro, y sobre todo, afectaron de manera directa a las empresas al cambiar los precios relativos, suspender subsidios o modificar la estructura arancelaria. Frente a estas circunstancias, las estrategias más conservadoras de consolidación en los mercados que mantenían la especialización en algunos de los numerosos rubros productivos en los que se desarrollaban constituían una mejor alternativa para las empresas que la apuesta expansiva, si no eran capaces de lograr una mayor independencia de esos vaivenes y concentrar sus negocios en los mercados externos, lo que lograron solo unas pocas firmas locales.

De todos modos, el impacto de los cambios en las políticas y en la dinámica macroeconómica no debe sobredimensionarse. En primer lugar, es indudable que otros proyectos del período sustitutivo eran igual de riesgosos y terminaron, más allá de múltiples avatares, coronados por el éxito, tanto en sectores de bienes de capital como de consumo. En segundo lugar, la inestabilidad institucional no fue lo suficientemente negativa, considerada globalmente, como para impedir un crecimiento económico razonable en los años sesenta e incluso durante los primeros setenta, precisamente el momento en que se manifestó la crisis de algunas grandes empresas. En todo caso, es probable que esas firmas fueran particularmente vulnerables al cambiante marco institucional y

macroeconómico como consecuencia de su ubicación en el mercado (su dependencia de las compras estatales en algunos rubros, por ejemplo) y de las capacidades de sus conductores para percibir y actuar frente a esos cambios. De acuerdo a estas experiencias, la frustración de un desarrollo más importante de las actividades manufactureras en la Argentina durante los años de la ISI no parece provenir de la falta de empresarios dinámicos, ni de las dificultades tecnológicas (como lo demuestran los casos de Vassalli, Talleres Adabor, FATE Electrónica, Tonomac o Winco), tampoco de la imposibilidad de realizar nuevas inversiones “aguas arriba” del proceso manufacturero, ni por problemas de escala del mercado o de las propias plantas de fabricación. Como señalamos anteriormente, una parte importante de la explicación radica en las características de las políticas económicas, considerando sus notorias fluctuaciones, inconsistencias e imprevisibilidad (Rougier, 2015b).

Los actores de la industrialización

Los diferentes actores de la industrialización, los empresarios locales y extranjeros, el propio Estado, los trabajadores, delinearon –en combinación o sincrónicamente con otros, como la burguesía terrateniente o los “hombres de las finanzas”– buena parte del perfil del proceso de acumulación en la Argentina del período considerado en este capítulo. Se ha señalado que en la etapa existió una pérdida progresiva del poder político del sector más tradicional de la élite económica y el incremento del poder de las empresas transnacionales, lo que de algún modo reabre la discusión sobre las particularidades de esos años y el papel desempeñado por la denominada “oligarquía diversificada” (Basualdo, 2006). La fuerte inestabilidad económica y política entre 1955 y 1976 ha sido célebremente analizada por Guillermo O’Donnell (1977) como el movimiento pendular de un esquema que oscilaba entre la defensa de los intereses de la “alianza liberal”, formada por la gran burguesía agraria e industrial, y los de la “alianza populista” de pequeños y medianos empresarios nacionales junto a los trabajadores sindicalizados, cristalizada políticamente en el movimiento peronista. No obstante ello, tampoco debe descuidarse la importancia del propio Estado como un actor social relevante, dado el lugar prominente que adquirió en la orientación del proceso. La forma específica que adoptó este periplo es bastante

elusiva aun cuando es posible reflexionar al respecto a partir de dos niveles de análisis: primero, en el plano de la gestión de las empresas, y, luego, desde una perspectiva más general, que vincule a estos actores con los diseños de políticas económicas, la trayectoria institucional y las estrategias posibles de desarrollo en el período.

En el primer sentido, en el sendero de la conformación de las empresas públicas y del particular Estado empresario argentino, debe considerarse una serie de cuestiones y ejes temáticos que involucran al ámbito de las políticas públicas, cuyas orientaciones y decisiones marcaron el ritmo de la intervención gubernamental, pero también las modalidades propias de la gestión empresarial, las estructuras organizacionales y las características de la burocracia emergente, además de los avatares de la relación público-privado que subtendió a buena parte de las iniciativas adoptadas. Con su importancia, las empresas públicas quedaron atrapadas en gran medida por la dinámica política y una gran inestabilidad en el período, de modo que sus conductores estaban sujetos a los bruscos cambios en las definiciones más generales de la política económica y en los objetivos de las propias empresas. Pero además, el mismo recambio del cuerpo directivo de esas empresas por los vaivenes políticos afectó su desempeño y las relaciones intra e interestatales (es decir, las relaciones establecidas dentro y entre las mismas empresas o reparticiones públicas) que fueron conformando a lo largo del tiempo un complejo entramado de demandas y complementación. De este modo, la intervención de la burocracia estatal se desarrolló con escasa coherencia y con una dinámica incremental, en tanto que la planificación no logró dar mayor congruencia al conjunto de las actividades empresariales estatales. Un elemento que permitió atenuar esta dinámica negativa y que puede explicar cierta lógica corporativa es la permanencia en las gerencias, los equipos técnicos y de otros funcionarios de menor importancia. Este estamento burocrático de algún modo no solo permitió contrarrestar la incoherencia administrativa en algunas empresas (como en YPF o en las militares) y los “vacíos” generados por los cambios en el nivel superior sino que además definió, en un sentido positivo, políticas institucionales de mediano y largo plazo en forma independiente. Con todo, la estabilidad de la burocracia “intermedia” no pudo conformar un bloque estatal autónomo que permitiera impulsar acciones contundentes tendientes al logro de los objetivos del desarrollo.

Si buena parte del perfil de la industrialización argentina estuvo definido por las empresas públicas, en la lógica de la conformación de un complejo estatal-privado, y los “empresarios” estatales enfrentaban las dificultades comentadas, es pertinente repensar desde esta perspectiva los límites del proceso. El debilitamiento de la previsibilidad racional de la acción estatal dejó abierta la posibilidad del “capitalismo aventurero”, al mismo tiempo que los desempeños inciertos de las instituciones públicas condujeron a su pérdida de legitimidad. Mucho más, cuando el compromiso asumido por el Estado no solo era dar previsibilidad a los agentes económicos sino particularmente constituirse en el organizador activo de buena parte del mercado, como destacamos. Por su parte, la intervención del Estado en las firmas privadas parece haber obedecido a lógicas diversas que, desde la intencionalidad del sector público, podrían resumirse principalmente en tres: capitalizar las empresas y mantener su dominio en propiedad de residentes argentinos, impulsar el desarrollo de ciertas actividades o regiones consideradas claves y evitar el conflicto social. La lógica desde la perspectiva de los empresarios privados era en principio mucho más perceptible: obtener recursos con facilidad (sin ceder el control de la firma) para capear dificultades financieras y mantener discretos niveles de rentabilidad, en el mejor de los casos. La masividad y persistencia de la tenencia accionaria por parte del Estado señala tanto la debilidad estructural de las firmas privadas como la fortaleza de las demandas de los empresarios cobijados por un Estado concedente.

Dentro de una dinámica de industrialización “dirigida” por el Estado, debe destacarse la importancia de los militares en el conjunto de la burocracia estatal. Las Fuerzas Armadas, por su propia actividad económica e industrial, crearon y expandieron un amplio cuerpo profesional. Funcionarios militares controlaban las fábricas y dependencias de los organismos de defensa, pero también grandes empresas claves para el despliegue industrial del país. En términos de tiempo, la presencia de militares se extendió no solo a aquellos períodos en que ocuparon directamente el poder del Estado. En términos de espacio, fungieron como interventores y directores en el ámbito de las empresas públicas como en aquellas empresas jurídicamente privadas donde el Estado participaba. Más aún, estos verdaderos “empresarios de uniforme” se instalaron en las cámaras empresarias (por ejemplo, de la industria

siderúrgica y metalúrgica) y en los directorios de empresas privadas, en ocasiones convocados por los propios empresarios como una forma de coordinar la producción o mejorar sus canales de comunicación con el poder público. Ingenieros y profesionales militares promovieron desarrollos en las áreas atómica, electrónica, espacial, tecnológica, aerotécnica, entre otras de avanzada. También tuvieron cargos de relevancia en los múltiples organismos vinculados a la planificación y el desarrollo (como el CONADE o el Consejo Federal de Inversiones), en el ámbito nacional y provincial, particularmente durante los períodos en los que ocuparon de manera directa el gobierno del Estado.

Esta acentuada presencia originó y realimentó estrechos vínculos entre dirigentes militares e industriales. Se conformó un tipo de empresario especial que no llegaba a los directorios por su actuación profesional (militar) o a partir de los derechos de propiedad. Estos funcionarios conformaron una verdadera clase gerencial diferenciada de aquella perteneciente al sector privado –aunque absorbiendo y modificando los comportamientos de la burguesía industrial–, principalmente por sus modos de reclutamiento y por los intereses específicos de las compañías que manejaron, o incluso por estar menos espoleados a la consecución de rentas económicas de corto plazo. Por otra parte, constituyeron relaciones particulares con los sindicatos mientras que los trabajadores estatales (por lo menos de las firmas más grandes) forjaron identidades y prácticas que los distinguían de los del sector privado. En definitiva, la ampliación y consolidación de muchas empresas públicas fue el resultado también de las múltiples presiones de este sector social por sobrevivir y ampliarse, y de sus intereses para que las actividades quedaran, más allá de algún acercamiento estratégico con empresas foráneas, bajo control nacional. Como destacó Schvarzer (1977), ese resultado no fue la consecuencia de firmes intenciones empresarias sino más bien el de la política del sector militar, que le dio cierta coherencia de origen y objetivos de permanencia.

En cuanto a los empresarios privados, mucho de su comportamiento fue orientado o respondió a la dinámica de la intervención estatal. Las empresas nacionales grandes, e incluso las medianas, fueron un actor destacado durante todo el proceso de industrialización tanto en el mercado interno como externo, si bien perdieron peso frente a las subsidiarias extranjeras en circunstancias concretas. Hacia el final del

período, el Estado directamente apoyó la creación de nuevas empresas y dio poder a nuevos grupos económicos nacionales que se sumaron a aquellos más antiguos, con el propósito de conformar una “burguesía nacional” poderosa que acompañara y sustentara un proyecto de desarrollo nacional. Sin duda, el marco regulatorio de promoción (reserva del mercado local, subsidios y otros beneficios) actuó como una palanca capaz de multiplicar las potencialidades de los inversores, aunque en ocasiones los beneficios sostenidos de manera prácticamente constante inhibieron mayores desarrollos. En términos generales, los empresarios argentinos mostraron una enorme versatilidad para responder a la cambiante coyuntura local, redefiniendo sus intereses en función de las oportunidades que se iban generando (como proveedores o clientes de las empresas públicas, como vendedores de sus activos, como importadores o como productores locales, etcétera). Esas experiencias contrastan con otras en las cuales los beneficios también estuvieron presentes pero solo promovieron el desarrollo de empresarios ricos acostumbrados a la prebenda constante, o que enajenaron o liquidaron sus empresas ante la primera amenaza a sus negocios. Con todo, hacia mediados de la década del setenta, los empresarios nacionales eran aún frágiles ante el capital extranjero y a la vez dependientes de un Estado con escasa autonomía política y económica.

Por otra parte, entre las más grandes empresas privadas locales (que representaban más del 40% de las 100 industriales más grandes a comienzos de los años setenta) predominó un estilo de gerenciamiento tradicional, es decir, una administración dominada por el propietario o la familia imponiendo criterios diferentes a los de la gerencia profesional (respecto a distribución de ganancias, autonomía financiera, inversiones, etcétera.). Muy pocos grupos o empresas apostaron a una modernización organizacional y en algún caso ese proceso fue tardío o finalmente resultó negativo, como sucedió con SIAM (Rougier y Schvarzer, 2006). El mantenimiento del control societario en los socios fundadores o en la familia, reforzada si el Estado era tenedor accionario, sin dudas también dio un sesgo particular al empresariado argentino y al modelo de acumulación prevaleciente. La comprobación de este fenómeno permite a su vez repensar la dimensión social de la industrialización argentina, en tanto la burguesía se encontraba limitada o mediada por la presencia del Estado como actor poderoso a través de la demanda

de sus propias empresas y como partícipe de aquellas que eran formal y jurídicamente privadas.

La política pública y la volatilidad macroeconómica condicionaron significativamente las conductas de los empresarios pero ello no las explica en su totalidad. La conducta innovadora o la especulación y la búsqueda de privilegios inmediatos por parte de los dirigentes de la gran burguesía, fuesen nacionales o foráneos, durante esta fase de la ISI ha sido debatida. Schvarzer (1996) señaló que los empresarios tenían una tendencia a buscar la máxima rentabilidad en el corto plazo más que a demandar mecanismos que permitieran el crecimiento sostenido de la producción, predominando así una búsqueda sistemática de prebendas otorgadas por instituciones públicas que reforzaban conductas empresariales alejadas de la innovación tecnológica y la competitividad, una conducta técnico-productiva que también adoptaron en parte las filiales extranjeras. No obstante, se han rescatado numerosas experiencias de empresas que se condujeron de un modo schumpeteriano, apostando a la inversión y al desarrollo tecnológico autónomo, aunque en su mayoría terminaron sucumbiendo frente a la irrupción de *shocks* macroeconómicos y políticas contrarias a ello: SIAM, Vassalli, Talleres Adabor, Tonomac, FATE, entre otras.

Las transformaciones comentadas también tuvieron reflejo en las relaciones entre los empresarios, los trabajadores y el Estado. Una consecuencia de la política del peronismo fue el surgimiento de la Confederación General Económica (CGE), que aglutinó a pequeños y medianos empresarios locales. Liderada por José Gelbard, pronto se constituyó en un sector de peso en apoyo a las políticas tendientes a reforzar la dinámica del mercado interno y el pacto con los trabajadores. Pese a las coincidencias generales con la filosofía del gobierno peronista, la CGE desaprobaba algunos aspectos de la política económica, como el alto grado de intervención estatal y las características adoptadas por el desarrollo manufacturero. Las críticas de la Confederación se fueron ampliando, en particular las dirigidas al poder de los sindicatos en los lugares de trabajo, el ausentismo laboral y las dificultades para incrementar la productividad. Los empresarios buscaron avanzar en la reestructuración de las relaciones laborales con el objetivo de recuperar el control sobre los procesos de trabajo. Perón sancionaría primero una ley de Asociaciones Profesionales de Empleadores, que establecía

negociaciones sectoriales entre representantes empresarios y trabajadores, y, en marzo de 1955, convocaría al Congreso de la Productividad y el Bienestar Social, en el que se definió que los aumentos salariales deberían estar vinculados a los incrementos de productividad y se incorporaron reclamos obreros y empresariales sobre las condiciones de producción y organización de las empresas. Este esquema de negociación había sido propuesto por Gelbard, que, además de participar en las reuniones del Consejo Económico Nacional (CEN) desde 1952, ocupaba una silla en el gabinete nacional.

Aunque la CGE reaccionó con relativa indiferencia a la caída del gobierno peronista, poco después fue intervenida y declarada ilegal, igual que los sindicatos. Reaparecería en 1958 representando casi exclusivamente a los empresarios del interior del país y con una creciente influencia de industriales, mayoritariamente pequeños y medianos, en desmedro de los comerciantes y otros sectores. La central se definía como una organización democrática y federalista y estaba integrada por tres confederaciones: la Confederación General de la Industria, la Confederación General de la Producción y la Confederación General de Comercio y Servicios, cuyas federaciones representaban a dos mil cámaras y a ochocientos mil empresarios.

Por su parte, la Unión Industrial Argentina (UIA) se reconstituyó luego de la intervención peronista sobre la base de la dirigencia previa a 1946, donde predominaban los propietarios de las empresas más antiguas, vinculados por lazos de parentesco, económicos y sociales con los sectores de la élite argentina. Más tarde se incorporaron los dirigentes de las empresas extranjeras, aunque el control se mantuvo en los miembros tradicionales, que se sostenían en el cargo pese a perder sus empresas por el avance del capital extranjero o la quiebra. Además, frente a la reconstitución de la CGE, los sectores más concentrados reaccionaron conformando la Asociación Coordinadora de Instituciones Empresarias Libres (ACIEL), entidad empresaria liberal de tercer nivel que incluía a la UIA, y a representantes de la Bolsa de Comercio, la Cámara Argentina de Comercio, la Sociedad Rural y Confederaciones Rurales, y que mantendría en los años siguientes fuertes críticas a la entidad de los pequeños y medianos empresarios.

En respuesta, la CGE adoptó un rol de oposición más o menos frontal a todos los programas económicos, denunciándolos como liberales y

favorables a las grandes corporaciones. Asumió la defensa de la industria –en especial de las empresas medianas y pequeñas– y sus propuestas programáticas se centraron en la protección de las actividades económicas nacionales, para lo que consideraba necesaria una mejor distribución del ingreso. Incluso, en algunos estudios encargados por la CGE se cuestionaban las características productivas del agro argentino como limitantes del desarrollo económico. Por otra parte, para la entidad era necesario contrapesar con la acción estatal los efectos negativos que podían surgir de la acción del capital extranjero, que ocasionaba distorsiones en la estructura productiva. Con este discurso, la institución se acercó cada vez más a los sindicatos. Ya en 1958, desde el Instituto de Investigaciones Económicas y Financieras de la CGE, Gelbard invitó al Movimiento de Unidad y Coordinación Sindical, a los 32 gremios democráticos, donde predominaban liberales y socialdemócratas, y a las 62 Organizaciones Peronistas, a elaborar un plan económico conjunto. En 1962, ante la crítica situación por la que atravesaba la economía nacional, la Confederación General del Trabajo (CGT) y la CGE elaboraron un acuerdo (denominado “Pacto Social”, que procuraba evitar “toda acción agresiva mutua”), propusieron la elaboración conjunta de un Programa Decenal de desarrollo y lanzaron una plataforma compartida que propiciaba el incremento salarial, la expansión del mercado interno y el fortalecimiento de las empresas privadas nacionales.

El accionar de la CGE-CGT frente al avance de ACIEL dio cuerpo institucional a las dos alianzas entre fracciones de clase que definieron el “movimiento pendular” arriba comentado. Más aún, tras las medidas adoptadas por Krieger Vasena en 1967, la oposición de la CGE recrudeció y se radicalizó, cuestionando la desnacionalización de la banca, la compra de firmas locales por filiales extranjeras y la ausencia de crédito para las pequeñas y medianas empresas. La entidad también criticó el escaso federalismo de la propuesta económica del gobierno y sostuvo que el crecimiento económico solo había beneficiado a la industria concentrada en Buenos Aires y el Litoral, relegando a los empresarios del resto de las provincias. Por esos años, los miembros de la CGE, que se presentaban como integrantes de una entidad no partidaria, comenzaron a hablar con mayor frecuencia de un programa “nacional y popular”, tanto en sus debates internos como en declaraciones públicas (Brennan y Rougier, 2009).

Los intentos durante el segundo gobierno peronista de aplicar, con distintos énfasis e intensidad, innovaciones técnicas, productivas y de organización del trabajo generaron diversas resistencias a nivel de las plantas industriales, con resultados dispares. La resistencia de los trabajadores a aceptar la “racionalización” de los procesos se centró en la negativa a cooperar, antes que en huelgas. Se opusieron al aumento de la carga de trabajo, a la disminución del tiempo de ejecución de las tareas, a la aceleración del trabajo en línea, a la toma de medidas disciplinarias contra delegados gremiales y a la incentivación mediante el pago por resultados (Elisalde, 2019). Luego de la intervención de la CGT durante el posterior gobierno militar se produjo una fuerte represión a sindicalistas y nuevos ensayos por “racionalizar” los procesos de trabajo. Si bien la resistencia obrera logró bloquear la mayor parte de las avanzadas, las derrotas de las huelgas textiles y metalúrgicas en 1959 y 1960 impusieron limitaciones a los trabajadores en talleres y plantas, que incluso fueron incorporadas a los convenios colectivos.

La CGT recuperó protagonismo en el contexto de los años sesenta, pero el avance político del sindicalismo no se tradujo necesariamente en cambios en las condiciones de trabajo y su organización. De hecho, los nuevos métodos de trabajo de las empresas foráneas y la caída de aquellas vinculadas a sectores tradicionales intensivos en mano de obra provocaron un estancamiento del número total de obreros, a la vez que se manifestó un proceso de mayor calificación en algunos sectores. En ese contexto, la estrategia de los sectores más modernos, dominados por el capital extranjero, buscó establecer sus propias condiciones de trabajo a través de la firma de convenios a nivel empresa, donde ofrecían mejores condiciones de contratación y mayores niveles salariales y de beneficios sociales (Torre, 1983).

Por otro lado, dentro de la estructura ocupacional manufacturera se produjo la caída en la participación de la mano de obra femenina, que en la década de 1960 pasó del 26 al 21% del total. Si bien el contexto de cambio estructural y crecimiento económico permitió a nuevas trabajadoras, sobre todo las que poseían mayores recursos y nivel educativo, insertarse como personal administrativo de las nuevas empresas fabriles (como asimismo en las de servicios y la administración pública), ello no alcanzó a compensar la salida del mercado de las trabajadoras manuales, que provenían de estratos sociales más bajos y que tradicionalmente

se habían insertado en la industria textil, uno de los sectores que perdió importancia en el período.

La relación entre salarios y productividad se perfiló como eje determinante de la evolución estructural de la economía argentina. Entre 1958 y 1969 los salarios estuvieron en un nivel estacionario, mientras que la productividad del trabajo había crecido en un 77%; pero a mediados de los sesenta, ese aumento mostraba una tendencia a la desaceleración mientras los salarios reales crecían lentamente: la distribución regresiva del ingreso se había revertido o por lo menos estabilizado. Que la productividad creciera más rápido que los salarios implicaba para los empresarios la posibilidad de mantener o aumentar sus tasas de rentabilidad y para la economía en su conjunto, las perspectivas de incrementar su competitividad internacional. La incorporación de los sectores dinámicos, el creciente predominio de las empresas extranjeras y el consecuente cambio en la organización de la producción, en particular en las mayores empresas, indujo un importante incremento de la productividad del trabajo en el marco de una creciente resistencia obrera y social, condicionada también por la proscripción del peronismo. Por su parte, el fuerte autoritarismo que destilaba el gobierno militar de la “Revolución Argentina” engendró una masiva convulsión social y profundizó la crisis de legitimidad.

La fuerza que cobraron la CGE y la CGT, y la avanzada de las empresas extranjeras, provocaron cambios de posicionamiento en algunos dirigentes de la UIA, que comenzaron tíbiamente a cuestionar la entrada del capital extranjero y a apoyar los macroproyectos de inversión que estimulaba el Estado. Mientras tanto, la CGE ampliaba su base de sustentación y tejía alianzas con vastos sectores políticos y sindicales con la propuesta de contener a las empresas extranjeras para desarrollar las locales. En la década del sesenta, el conflicto sociopolítico fue reconfigurado por la emergencia de nuevos actores; la radicalización de la militancia juvenil y de las bases obreras, expresada a través de la militancia universitaria y las luchas en las fábricas contra la burocracia sindical, incorporó al movimiento peronista un ideario crítico del sistema capitalista. La legitimidad del gobierno militar y la dirigencia gremial fue desgastada por los agudos conflictos sociales y las acciones armadas que se sucedieron desde mayo de 1969: el “Cordobazo”, los asesinatos del dirigente sindical Augusto Vandor, del ex presidente Pedro Aramburu y

del ex secretario general de la CGT José Alonso, el “Rosariazo”, la insurrección gremial contra la burocracia sindical (las huelgas y ocupaciones de fábricas en Luz y Fuerza, SITRAC-SITRAM en Córdoba, SMATA y en El Chocón).

En 1971, mientras se agudizaban los conflictos sociales, el general Alejandro Lanusse se dispuso a preparar una salida democrática. En abril, días después del llamado “Viborazo” o “segundo Cordobazo” —que marcó la creciente convergencia entre sindicatos clasistas y organizaciones armadas—, fueron rehabilitados los partidos políticos.

En ese momento, los dirigentes de la CGE propusieron al presidente una convocatoria al empresariado nacional y a los trabajadores para concertar un acuerdo socioeconómico como complemento indispensable del acuerdo nacional que el gobierno promovía. En vísperas de la reapertura democrática, la Confederación fortaleció sus vínculos formales con el Partido Justicialista y estrechó contactos con la CGT, pero mantendría el diálogo con otros partidos políticos y con sectores nacionalistas de las Fuerzas Armadas. En 1972, la CGE y la CGT elaboraron un nuevo diagnóstico conjunto de los problemas económicos del país y presentaron algunas propuestas. El gobierno militar reconoció el documento dándole carácter de instrumento para replantear su política económica. Perón recogió tácitamente el mismo programa en las *Bases mínimas para el acuerdo de reconstrucción nacional*, que lanzó en octubre de 1972. Poco después, la CGT, la CGE, el Movimiento Nacional Justicialista, el radicalismo, el Movimiento de Integración y Desarrollo, el Partido Revolucionario Cristiano, el Partido Intransigente, el Partido Popular Cristiano, el Partido Conservador Popular, la Unión del Pueblo Argentino y la Federación de Partidos del Interior, entre otros, arribaron a un apretado consenso en un programa debatido por un amplio espectro de dirigentes políticos, obreros y empresariales. Las “Coincidencias Programáticas” destacaban que la orientación de la política económica en la Argentina había acentuado la dependencia externa trabando así las posibilidades de emprender un proceso de auténtico desarrollo autónomo e integral (Leyba, 2003).

A mediados de 1973, el nuevo gobierno peronista designó a Gelbard como ministro de Economía y la CGE llevó adelante el programa económico, asentado en un pacto social con la CGT. En esas circunstancias, los miembros de la UIA aceptarían integrarse a la Confederación General de

la Industria de la CGE y esperarían agazapados una situación política más favorable para plantear sus críticas al intervencionismo estatal y al poder sindical. De hecho, el fracaso por conformar la CEN revela las contradicciones y limitaciones del proceso: la Corporación no llegó a funcionar dado que el apoyo de los grandes actores privados a reforzar el papel del Estado siempre fue reticente y, por su parte, los militares no estuvieron dispuestos a ceder el control de sus empresas. Lo acontecido fue interpretado poco después por O'Donnell (1977) del siguiente modo: las tendencias hacia el capitalismo de Estado que entrañaba la alianza defensiva iban en colisión directa con las ambivalencias y, frecuentemente, con la oposición de la gran burguesía extranjera y nacional.

La muerte de Perón en julio de 1974 condujo a la crisis definitiva del programa de concertación, que no había estado exento de tensiones políticas y económicas desde su comienzo. La respuesta de *shock* del "Rodrigazo" a mediados del año siguiente supuso una lucha frontal contra el programa de la CGE y los sindicatos, cuya reacción provocó la caída del ministro de Economía Celestino Rodrigo y un fugaz "gobierno de los sindicatos" durante la gestión de Antonio Cafiero al frente de la cartera en los meses finales del gobierno de María Estela Martínez de Perón.

Las ideas y las políticas industriales

A comienzos de los años cincuenta, el equipo económico del peronismo respondió al desafío de la restricción externa tratando de incrementar los saldos exportables a través de cierta contención del consumo interno y del aliento de las actividades agropecuarias; en paralelo, se decidió avanzar con la sustitución de importaciones mediante una mayor integración del sector manufacturero, estrategia cristalizada en el Segundo Plan Quinquenal, de 1953. Estas definiciones implicaron una política industrial más definida al priorizar el desarrollo de la industria de base y de bienes de capital: siderurgia, metalurgia, maquinaria, equipos eléctricos, aluminio y productos químicos. También se planificó un presupuesto anual de divisas con participación de entidades empresarias y una mayor coordinación con las pequeñas y medianas empresas para estimular la producción masiva, mejorar la productividad y disminuir los costos. Como complemento a las posibilidades de financiamiento basadas en el ahorro interno, ese mismo año se promulgó la ley 14.222

que promovía la radicación de inversiones extranjeras, al tiempo que se gestionó un préstamo con el Eximbank por 60 millones de dólares para desarrollar la industria siderúrgica y se negoció con la Standard Oil un convenio para la explotación de hidrocarburos. La apuesta era difícil en ese contexto de la política local, marcada por un creciente nacionalismo. Aun cuando la respuesta a la crisis económica fue positiva, el conflicto político derivó finalmente en un golpe militar. Los líderes de la autodenominada “Revolución Libertadora” de 1955 convocaron al prestigioso economista Raúl Prebisch, quien estaba al frente de la CEPAL, con el propósito de aconsejar al gobierno en materia económica. Prebisch instaló la discusión del problema del deterioro de los términos del intercambio y señaló las limitaciones de una industrialización que importaba en forma creciente maquinarias e insumos y tendía al estrangulamiento del sector externo. Para estimular las industrias básicas, más complejas, de mayor demanda tecnológica y de capital, consideraba necesario recurrir al mercado internacional de capitales y atraer inversiones extranjeras en rubros que pesaban negativamente en la balanza comercial, como el petróleo, otros insumos industriales y equipos de producción. Por otra parte, si bien criticaba el “exceso” del intervencionismo peronista, sostenía que el Estado debía asumir un papel rector en la promoción del desarrollo industrial a través de la planificación y promoción de ciertas actividades. En esencia, se trataba del mismo diagnóstico que los funcionarios peronistas habían expresado desde 1949, y con propuestas similares, aunque Prebisch acentuaba más la alternativa industrialista y confiaba menos en las posibilidades de resolver la insuficiencia de divisas mediante el incremento de la producción agropecuaria. Sus opiniones promovieron un importante intercambio de ideas que, a partir de entonces, sería alimentado en forma continua y que serviría de guía para las definiciones más generales de política económica hasta 1975 (Rougier y Odisio, 2017).

El gobierno de Frondizi pronto manifestó su decisión de atraer sin rodeos el capital extranjero. La estrategia desarrollista colocaba el énfasis en el área petrolera con el propósito de reducir el gasto de divisas en ese rubro, en la producción de metales, maquinarias y de productos químicos; era necesario integrar “hacia atrás” el sector industrial y reducir las importaciones, confiando escasamente, al igual que Prebisch y la CEPAL, en las posibilidades del agro para incrementar la entrada

de divisas. La idea subyacente era que el crecimiento solo sería posible con una permanente reducción de la apertura externa, o lo que es lo mismo, con una mayor autarquía económica. Estas definiciones fueron acompañadas con una serie de instrumentos legales destinados a promover la inversión (Ley de Inversiones Extranjeras y Ley de Promoción Industrial) y con organismos específicos de planeamiento, entre los que destacaba el Consejo Nacional de Desarrollo (CONADE), encargado de la coordinación y ejecución de las estrategias y los análisis requeridos para el trazado de los programas especiales, sectoriales o regionales en el largo plazo (ver capítulo 8).

La ley 14.780 de 1958 propició la radicación de capitales extranjeros que contribuyeran directa o indirectamente a sustituir importaciones, incrementar las exportaciones o promover un crecimiento racional y armónico de la economía nacional. Se otorgó prioridad a las inversiones que elaboraran materias primas locales, se orientaran a producir bienes de capital o de utilización intermedia en el interior del país, se asociaran con capitales nacionales y se comprometieran a reinvertir sus utilidades en el país. La ley reconocía a las empresas extranjeras los mismos derechos y beneficios que a las empresas locales y se las liberó de las cargas fiscales para la remisión de utilidades. Conjuntamente, se sancionó la ley 14.781, de promoción industrial, aunque se demoró su reglamentación. Esta ley tenía como propósito crear y mantener las condiciones para un desarrollo integral y armónico de la producción industrial y, más específicamente, tender al equilibrio en la balanza de pagos, aprovechar los recursos del país, descentralizar la industria, diversificar la producción, etcétera. Entre sus instrumentos se encontraban la liberación de derechos aduaneros sobre importaciones de bienes de capital, la protección arancelaria y la limitación de las importaciones competitivas, tratamiento cambiario preferencial para la exportación de productos industriales, suministro preferencial de materias primas, energía, combustibles y transportes, el tratamiento preferencial en las compras por parte de organismos estatales y la exención y desgravación impositivas por períodos determinados.

Entre 1961 y 1962 se definieron los sectores y las regiones a ser fomentados. La promoción sectorial alcanzó a la actividad siderúrgica, petroquímica, celulosa, forestación, pesca y caza marítima, la minería y la construcción de viviendas populares. En el plano regional se excluyó

de los beneficios a las empresas de la Capital Federal y la mayor parte del Gran Buenos Aires y se definieron zonas específicas: la patagónica (que comprendía las provincias ubicadas al sur del Río Colorado e incluía el Territorio Nacional de Tierra del Fuego, cuatro departamentos de La Pampa y el de Malargüe, en Mendoza); la noroeste (Catamarca, Jujuy, La Rioja, Salta, Santiago del Estero, Tucumán y el oeste de Chaco y Formosa), y la provincia de Corrientes. Los instrumentos de promoción consistieron fundamentalmente en franquicias tributarias, créditos a largo plazo y garantías y avales del Banco Industrial para nuevas inversiones o ampliación de las empresas nacionales, técnicamente eficientes y rentables. Las exenciones y reducciones se asignaban en función de la localización, la actividad desarrollada y el grado de integración de las unidades promovidas (Ferrucci, 1986).

Independientemente de estas medidas, en 1962 y 1963, luego de dos años de crecimiento, la crisis golpeó fuertemente a la economía argentina; una vez más, ello fue consecuencia de la insuficiencia de divisas por el bajo nivel de exportaciones, crecientes importaciones y la falta de confianza en la estabilidad de la moneda, que promovió una importante fuga de capitales. A partir de aquí se abrió otro debate vinculado a los límites del desarrollo industrial desplegado en los años cincuenta. Por un lado, se insistió en los efectos perniciosos de la “extranjerización”, en la medida que las empresas transnacionales cobraban una mayor importancia en la estructura industrial, lo que suponía una pérdida de autonomía nacional. Por otro, comenzó a discutirse la ineficiencia económica derivada del sendero proteccionista —esto es, de la existencia de un reducido mercado interno que no aprovechaba las economías de escala— y el hecho de que la industrialización más compleja abría nuevos rubros de importación sin dar solución a los problemas en el sector externo. En opinión de un número cada vez mayor de intelectuales, la “teoría de la industria incipiente”, una industria que debía protegerse para garantizar su supervivencia, había sido aplicada exageradamente y creado una seria distorsión de precios relativos. En otras palabras, a mediados de la década de 1960 comenzaron a discutirse los obstáculos de la estrategia de crecimiento elaborada por el peronismo, la CEPAL y el desarrollismo, los determinantes estructurales del ciclo económico y las características de la estructura productiva. Conjuntamente, la idea de la apertura externa

y la exportación industrial adquirió mayor relevancia; una “conciencia industrial-exportadora” fue consolidándose en el período y terminaría por hacerse dominante, aunque las propuestas tenían sesgos diferenciados: algunas consideraban que debían estimularse todas las exportaciones industriales y otras sostenían que solo algunas actividades debían ser promovidas.

Esa discusión no era en absoluto exclusiva de la Argentina. El pensamiento cepalino, desde el texto fundante de Prebisch de 1949, había procurado brindar un esquema analítico propio para comprender el subdesarrollo económico de América Latina y, de allí, se habían derivado argumentos para favorecer y profundizar la estrategia de industrialización que, en rigor, los países más grandes del continente venían persiguiendo desde varios años antes. Ahora bien, ya desde finales de los cincuenta, la propia Comisión comenzó a señalar los límites de la estrategia de industrialización “hacia adentro” y planteó distintas soluciones, donde la integración económica y la exportación industrial jugaron un papel creciente (CEPAL, 1977). La opinión cada vez más extendida era que el crecimiento económico podría haber sido mayor si no se hubiera descartado la posibilidad de aumentar las exportaciones (primarias e industriales), aun a costa de subsidios que probablemente hubieran resultado menos onerosos que los pagados para establecer y mantener industrias sustitutivas marginales.

En una reunión internacional organizada en Buenos Aires por el Centro de Investigaciones Económicas del Instituto Di Tella a fines de 1966 se planteó la necesidad de definir una nueva estrategia económica. Los trabajos allí presentados discutieron los vínculos entre el proceso de industrialización, el sector externo y el desarrollo, las etapas y características de la industria sustitutiva y las alternativas para alcanzar un crecimiento económico más acelerado. En esa ocasión, Aldo Ferrer sostuvo que la eliminación del desequilibrio crónico de la balanza de pagos era un requisito impostergable para el desarrollo. En su opinión, la restricción de las importaciones era un instrumento clave de la política de industrialización, pero debía ser utilizada en forma selectiva dentro de una política orgánica. Era necesario incrementar las exportaciones pero consideraba inconveniente que un sector rural eficiente sostuviera a una industria cerrada e ineficiente. Para Ferrer, la alternativa era pasar de un modelo industrial “integrado y autárquico” a otro “integrado y abierto”,

es decir, con capacidad de exportar productos de las diversas fases del ciclo manufacturero (Ferrer, 1970).

Guido Di Tella, al igual que otros destacados autores, sostenía que la estrategia de sustitución de importaciones estaba perimida y había dejado de ser una dinámica viable para el desarrollo. Consideraba que se había interpretado erróneamente la teoría clásica de especialización internacional ya que el país tenía ventajas comparativas y una dotación de factores favorables en actividades industriales intensivas en mano de obra, por lo que especializarse en ellas permitiría eliminar los problemas que consideraba más acuciantes: la escasez de capital, la dependencia de los capitales extranjeros y las deseconomías de escala. Para Di Tella la mejor alternativa consistía en concentrar el esfuerzo en un conjunto limitado de sectores que permitieran el pleno aprovechamiento de las economías internas al desarrollarlas a gran escala y posibilitaran la exportación manufacturera (Di Tella, 1970). La propuesta de reorientar la economía hacia un esquema industrial-exportador especializado en las industrias en que el país tenía ventajas comparativas implicaba un cambio en el patrón de desarrollo industrial y una crítica al integracionismo vertical de raíz estructuralista. Su estrategia de “desarrollo indirecto” fue ampliamente elogiada y difundida en esos años.

Por la misma época, Marcelo Diamand subrayó que el rasgo principal de la economía argentina era su “estructura productiva desequilibrada”. Es decir, una estructura compuesta por dos sectores con productividades muy diferentes: un sector primario competitivo que trabajaba a precios internacionales y un sector industrial que lo hacía a un nivel de costos y precios superiores a aquellos. Mientras el crecimiento industrial requería disponibilidades crecientes de divisas, el alto nivel de sus precios imposibilitaba las exportaciones. Su abastecimiento dependía así del agro, cuya expansión estaba condicionada por problemas de oferta y de demanda. La solución para el desequilibrio externo pasaba por mejorar tanto las políticas agropecuarias como las industriales. La clave para superar la restricción de divisas debía basarse en la utilización de tipos de cambio múltiples, que adecuaran los precios internos a los internacionales en función de la productividad de cada sector. Para Diamand, la aparición de actividades exportadoras industriales no estaba inexorablemente limitada por la competitividad de la industrialización sustitutiva, sino por la falta de incentivos. La promoción del agro,

el incremento de las exportaciones industriales y una mayor sustitución de importaciones no eran procedimientos alternativos sino concurrentes para enfrentar los problemas de crecimiento cíclicos que habían caracterizado a la economía argentina de posguerra (Diamand, 1972).

En suma, desde diferentes perspectivas, diversos economistas sugerían fomentar un proceso de especialización, en un esquema abierto que permitiera por vía de la exportación industrial generar los recursos externos indispensables para sostener el crecimiento industrial. La concentración del esfuerzo económico en un conjunto reducido de industrias permitiría el pleno aprovechamiento de las economías internas, mejorando la productividad y posibilitando la exportación manufacturera a otros mercados (en especial a aquellos países latinoamericanos en el marco de la ALALC). Estas concepciones cobraban forma a la par que la maduración de la estructura industrial se hacía más perceptible, cuyas manifestaciones salientes –aunque todavía incipientes– eran el incremento de la exportación de manufacturas de origen industrial, la exportación de desarrollos tecnológicos locales y las inversiones directas de empresas argentinas en el exterior.

Las nuevas ideas fueron recogidas, con mayor o menor énfasis, por los encargados de llevar adelante la política económica e industrial en esos años, independientemente de la orientación de los gobiernos, aunque también es cierto que serían solo parcialmente aplicadas dada la fuerte inestabilidad política, las presiones sectoriales y los requerimientos de la coyuntura. Ya el *Plan Nacional de Desarrollo* elaborado por el CONADE durante la presidencia de Arturo Illia (1963-1966), si bien mantenía la base de la estrategia elaborada por la CEPAL años antes, también incluía la necesidad de una mayor integración regional y de expandir la oferta de bienes industriales para la exportación.

Con todo, fue el plan económico impulsado en 1967 por Krieger Vasena el que recogió más claramente esos lineamientos, al reconocer la existencia de una estructura económica en la que convivían sectores con marcadas diferencias de productividad. El eje principal de su estrategia consistió en estabilizar la moneda, para lo cual se congelaron los salarios y se realizaron acuerdos de precios con los industriales, pero a la vez se alentaron la producción de insumos intermedios y de bienes de capital y las exportaciones manufactureras. Paralelamente, el sector público inició una política de amplias inversiones en la infraestructura energética

y de caminos tendientes a mejorar la eficiencia global de la economía. Específicamente, la política industrial se encaminó a conformar e impulsar grandes empresas a fin de sustituir la importación de insumos básicos y proveerlos al conjunto del sector a precios competitivos. Se alcanzaría la pregona eficiencia económica a través de un uso adecuado de las economías de escala, se podrían colocar los excedentes en el mercado externo y se fomentarían las exportaciones de bienes finales, permitiendo de ese modo resolver el viejo dilema del estrangulamiento externo. En este contexto, la promoción se vinculaba a proyectos y empresas específicas, por lo que la política industrial se convirtió en una estrategia de fortalecimiento empresario que paralelamente incentivaba el desarrollo sectorial, regional o de ciertos mercados. No obstante ello, las leyes de promoción previas al “onganiato” continuaron plenamente vigentes; en especial, la ley de inversiones extranjeras, los regímenes de promoción de sectores considerados de interés nacional y los decretos sobre promoción sectorial y regional para las empresas de capital nacional y para inversiones en activo fijo, cuyos lineamientos habían sido diseñados por el CONADE.

Desde el punto de vista sectorial, en esta etapa solo salió a la luz un decreto específico para la promoción del sector petroquímico y algunas normas que disponían la posibilidad de deducir impuestos de sus réditos en los sectores de maquinarias y equipos de las industrias manufactureras y mineras, en maquinarias agrícolas y en vasijas vinarias. También se estableció la promoción de la pesca y caza marítima, de las empresas navieras y la construcción de hoteles de turismo internacional, a los que se otorgó exenciones y diferimientos impositivos. La situación resultó similar en el ámbito regional: se definió solamente un nuevo plan de inversiones en Tucumán, que de hecho incorporó a la provincia a las zonas promocionadas por las disposiciones de la etapa desarrollista. A partir de 1966 esta provincia, particularmente afectada por el cierre de varios ingenios azucareros, fue favorecida por una serie de decretos tendientes a lograr la reactivación económica mediante exenciones impositivas, acceso a créditos preferenciales, precios de fomento y prioridades para la compraventa de bienes por parte de dependencias estatales para las firmas locales. Como dijimos, los ingenios fueron objeto de la intervención estatal en ese año, cuando se creó un “Comité Operativo Tucumán” que definió las prioridades para la instalación de actividades

económicas que permitieran incorporar la mano de obra que las “viejas” industrias no llegaban a absorber, o directamente expulsaban. Una de las características de estos beneficios fue la “urgencia” en la resolución de las solicitudes más que el control y los estudios de factibilidad de los proyectos, dada la necesidad de resolver pronto el conflicto social. Un aspecto destacable fue la escasa utilización del régimen para la inversión productiva y los sobrecostos financieros del mismo: cincuenta empresas con proyectos aprobados hasta 1970 sumaron cerca de 27 millones de dólares de inversión y recibieron un beneficio fiscal estimado de más de treinta millones. Además, la mitad del costo fiscal que implicó el apoyo a esas firmas fue absorbido por una sola hilandería y tejeduría de algodón (Boneo, 1980).

Las nuevas orientaciones también tuvieron correlato en la política crediticia del Banco Industrial. La institución definió un conjunto de líneas especiales de crédito destinadas a promover “mejoras tecnológicas y economías de escala”, estableciendo actividades industriales prioritarias, fijadas en común con la Secretaría de Industria y el CONADE. Entre ellas se encontraban la fabricación de máquinas industriales, de equipos de generación y transformación de energía, de material ferroviario, de maquinaria vial, la industria electrónica de aplicación industrial, la fabricación de celulosa y papel de diario, la industria petroquímica y química básica, etcétera (Rougier, 2004). Otra medida relevante, aunque alejada de los objetivos promocionales y eficientistas, fue la Ley de Rehabilitación de Empresas ya comentada. También el Banco Central utilizó las herramientas financieras para apoyar a la industria. Durante los momentos de crisis, la autoridad monetaria desplegó una intervención con vistas a sostener la actividad manufacturera, y cuando el crecimiento se relanzaba, apostó por complejizar la estructura industrial y fomentar sus exportaciones (Odisio y Rougier, 2018).

En los siguientes años, la estrategia para la promoción del desarrollo no tuvo grandes modificaciones por fuera de un mayor acento en el ahorro interno y en las empresas de capital nacional. El giro nacionalista en la orientación de las políticas económicas y las diferentes estrategias fueron, de alguna manera, promovidas desde finales de los años sesenta por visiones cada vez más críticas del capital extranjero. Para algunos analistas, la Argentina tenía una estructura económica que podía caracterizarse como “capitalismo monopolista-dependiente”, con un importante

sector “oligárquico-terrateniente” (Braun, 1970). Ello suponía que en el sector industrial predominaban las empresas de capital estatal, nacional, mixto o extranjero, pero la tecnología, la producción de bienes de capital y de insumos esenciales, y la capacidad financiera estaban en manos del capital extranjero (de allí la “dependencia”). La conformación de un “capitalismo asociado”, que incorporara nuevos sectores de propietarios nacionales al modelo de crecimiento dirigido por el capital extranjero no eliminaba las contradicciones sino que planteaba nuevos problemas en el plano de la dependencia tecnológica y la distribución del ingreso, como se haría evidente al final del período analizado (Gerchunoff y Llach, 1975).

En todo caso, la táctica se encaminó a lograr un mayor control de las empresas extranjeras y una mayor participación del Estado en la orientación del proceso de desarrollo a través de la inversión estatal y del apoyo al empresariado local. También fue reforzada la idea de que la economía argentina debía profundizar su integración en áreas como siderurgia, petroquímica, celulosa y papel, con mayor participación del ahorro nacional y que esto se lograría a través de la creación de grandes empresas locales con fuerte apoyo estatal (Schvarzer, 1987). En efecto, el *Plan Nacional de Desarrollo* elaborado por el CONADE para 1970-1974 proponía promover la integración nacional mediante un desarrollo regional más justo, económico y equilibrado, e impulsar el crecimiento rápido y progresivo de la economía, apoyado prioritariamente en el desarrollo de las empresas de capital nacional y una infraestructura apropiada, tendiendo a una mayor productividad del sistema económico. Los objetivos referidos al sector industrial incluían la consolidación y expansión de las empresas de capital nacional, particularmente en las ramas dinámicas, la descentralización geográfica de la producción, el desarrollo de tecnologías que permitieran reducir la dependencia externa, el desarrollo de las industrias de base y el crecimiento sostenido de las exportaciones industriales.

Ferrer, a la cabeza del Ministerio de Economía en 1970, propuso orientar la política económica hacia la consolidación de “polos de desarrollo” con participación de empresarios industriales nacionales y fomentar aquellas industrias con mayor potencial exportador, acorde con su modelo de desarrollo “integrado y abierto” (Rougier y Odisio, 2012). Los rasgos globales de la estrategia quedaron plasmados en el *Plan Nacional de Desarrollo y Seguridad* de 1971, el primer ordenamiento

que contenía metas específicas de desarrollo regional y establecía la promoción de seis polos de desarrollo. La “argentinización” de la economía debía lograrse a través del crecimiento de proyectos específicos, que permitiesen “consolidar, expandir y promover la concentración de las empresas nacionales, especialmente en las ramas más dinámicas”, como papel y cartón, química y petroquímica, metalurgia y siderurgia. En estos proyectos, la participación y el control del Estado eran considerados “imprescindibles”. Otra medida destacada fue la instrumentación de un régimen de “compre nacional” diseñado por Diamand, por el cual el Estado daba prioridad en sus adquisiciones a las empresas argentinas que, además, obtenían créditos especiales para financiar esa producción. También se elevaron los subsidios a las exportaciones industriales y se proyectó fortalecer su financiamiento mediante la elevación de la cartera de créditos de exportación del Banco de la Nación a la categoría de un “verdadero” Banco de Comercio Exterior.

En ese contexto se dictaron dos nuevos cuerpos legales generales de fomento sectorial. La ley 18.587, de 1970, derogaba las leyes promocionales de la época de Frondizi y proponía “facilitar la expansión y fortalecer la posición competitiva de las empresas de capital nacional, privadas y públicas, reconociendo que la fuente principal del capital es el ahorro generado internamente”, y “fomentar y posibilitar el acceso a la mayor participación de las empresas nacionales a las industrias de base”. El sistema de promoción regional fue reemplazado por la política de “polos nacionales de desarrollo y seguridad”. La idea era posibilitar al capital invertido en los “polos” una rentabilidad compatible con la tasa de inversión neta necesaria para alcanzar el incremento del producto e inducir a que las utilidades y los flujos de amortización se canalizaran eficientemente hacia las inversiones necesarias para el crecimiento y la actualización tecnológica. A las franquicias impositivas, exención de derechos de importación, créditos preferenciales, se sumaron subsidios, la promoción de los productos argentinos en el exterior por parte del Estado, la participación pública en la “capitalización de las unidades productivas”, etcétera. Solo las empresas nacionales podían acogerse a estos beneficios. Por su parte, la ley 19.904, de 1972, enfatizó la descentralización productiva, la exportación industrial y la sustitución de importaciones en condiciones de “razonable competitividad”. También disponía el apoyo a las

pequeñas y medianas empresas y a la instalación industrial en zonas de frontera. En el ámbito regional, todo el país era de algún modo “promocionado”, excepto la Capital Federal, algunas zonas de la provincia de Buenos Aires y varios departamentos de Córdoba, Mendoza y Santa Fe, donde la ampliación o instalación de nuevos establecimientos quedó prohibida.

Las dos leyes no llegaron a reglamentarse, pero establecieron el marco para algunas disposiciones específicas que sí se aplicaron en el período. El Estado intervino directamente en el diseño y la promoción de grandes proyectos industriales a través de decretos que dispusieron la construcción de la primera planta de papel para diario, de aluminio, de soda Solvay, etcétera. Asimismo, en 1971 se estableció un sistema de promoción para la provincia de San Juan denominado “Plan Huarpes”, que amplió los beneficios fiscales y crediticios para las empresas allí radicadas. Una apuesta mayor se diseñó para Tierra del Fuego: en 1972 una ley creó un “área aduanera especial” libre de derechos de importaciones y exportaciones y una zona franca exenta de todo impuesto nacional. Finalmente, el control del Estado sobre algunas firmas privadas se acentuó. Numerosas empresas con graves problemas financieros no pudieron ser “rehabilitadas” y fueron objeto de operaciones de “salvataje” por parte del sector público (Rougier, 2009).

Junto con estas disposiciones, se creó el Banco Nacional de Desarrollo (BANADE), sobre la base del Banco Industrial. La reorganización administrativa no implicó grandes modificaciones en las normativas vigentes; solo se dispuso alguna reglamentación regional específica o el ajuste de regímenes utilizados anteriormente. Por ejemplo, el BANADE definió una política crediticia especial para la promoción del desarrollo regional patagónico, más tarde extendida parcialmente a Santiago del Estero, e incluyó el financiamiento de los gastos de traslado para los establecimientos ubicados en otras zonas. Con el objetivo de impulsar las exportaciones se estructuró un nuevo régimen mediante el cual se financiaban las ventas con pago diferido de bienes promocionados. También se estructuró un sistema de apoyo crediticio extraordinario para atender los gastos de evolución de empresas que exportasen productos no tradicionales.

En 1973, el programa del tercer gobierno peronista consideró varias alternativas para resolver el problema central de la economía,

la insuficiencia de divisas (Rougier y Fiszbein, 2006). La propuesta del equipo liderado por Gelbard definió una serie de instrumentos destinados a lograr la estabilización en el corto plazo y otros de carácter estructural, luego incorporados al denominado *Plan Trienal para la Reconstrucción Nacional*. Las medidas iniciales buscaban la estabilidad como primera condición: empresarios y obreros debían llegar a un acuerdo de salarios y precios refrendado por el Estado. Por su parte, el proyecto de desarrollo tenía amplias coincidencias con las propuestas consolidadas en el debate económico de los años previos, aunque sumaba su propia orientación política al impulsar la producción de bienes de consumo a través de una distribución del ingreso más equitativa. En esencia, se proponía profundizar la sustitución de importaciones en la producción de insumos estratégicos como acero, productos químicos, aluminio o papel, logrando una mayor integración del sector industrial y por lo tanto un menor consumo de divisas. La tendencia al estrangulamiento del sector externo se revertiría con una mayor oferta de bienes industriales, como se enfatizaba desde mediados de los sesenta, pero también con una mayor oferta de productos rurales. En este sentido, el peronismo volvía a instalar la posibilidad de incrementar los saldos exportables tradicionales, una vía que las orientaciones estratégicas en materia económica habían prácticamente descartado desde 1955.

Las prescripciones generales destacaron un rol más decidido del Estado como orientador y concertador de la actividad económica, redistribuidor de riqueza e importante productor de algunos bienes y servicios. Acorde con estos principios se sancionó, en 1973, la ley 20.560, de promoción industrial, que derogaba los sistemas anteriores. Los objetivos generales enunciaban la necesidad de propender a la independencia científica, tecnológica y económica del país, estimular la sustitución de importaciones y las exportaciones manufactureras, mejorar la estructura de costos de las empresas, apoyar la expansión y el fortalecimiento de la pequeña y mediana industria y crear las condiciones para favorecer la inversión y capitalización industrial. Las medidas eran muy variadas e incluían aportes del Estado (directos, participación en el capital, franquicias tributarias, subsidios para compensar sobrecostos de localización), créditos a mediano y largo plazo y avales para la obtención de préstamos en el exterior, y asistencia tecnológica. Además, se definió un procedimiento de selección de las empresas beneficiarias mediante llamado a

concurso o licitación pública nacional. De este modo, el Estado diseñaba el proyecto y la relación jurídica se consolidaba con la suscripción de un contrato de promoción industrial.

Desde el punto de vista sectorial, tres decretos reglamentaron la promoción enunciada en el Plan, referidos específicamente a una actividad: petroquímica, siderúrgica y forestal. Respecto al área petroquímica, la pretensión era avanzar en la sustitución total de las importaciones. El sector público se reservaba en forma exclusiva la producción de materias primas básicas y la participación mayoritaria en los proyectos de derivados petroquímicos de segunda generación, el resto quedaba a cargo del capital privado nacional y extranjero. En el decreto reglamentario se preveía la instalación de una planta de etileno, una de fertilizantes y otra de proteínas sintéticas. Para la industria siderúrgica se disponía alcanzar el autoabastecimiento de productos semielaborados y elaborados, crear una capacidad de producción superior a la demanda interna y conservar el poder de decisión nacional sobre el sector. Se impulsaban en particular las unidades siderúrgicas integradas, las semiintegradas y las plantas de laminación. Finalmente, otro decreto promovía el aprovechamiento racional de los recursos y la sustitución de importaciones en la industria forestal; la promoción de plantas integradas de papel era sin duda uno de los principales objetivos en el área (Ferrucci, 1986).

Desde el punto de vista regional, la ley de promoción industrial establecía como meta lograr la descentralización geográfica fomentando la instalación de empresas industriales de capital nacional en áreas de desarrollo y zonas de frontera. Todo el país era considerado "zona de promoción", excepto la Capital Federal (donde las nuevas radicaciones estaban prohibidas) y el conurbano bonaerense (desalentado a través de mecanismos impositivos). También en 1974 se firmó un *Acta de Reparación Histórica* que otorgaba los beneficios de las zonas favorecidas por mecanismos de promoción a las provincias de San Luis, Catamarca y La Rioja. Los instrumentos de fomento previstos incluían aportes del Estado, la participación en el capital de las empresas promocionadas y mecanismos fiscales, financieros (créditos a plazos amplios con tasas de interés preferenciales y avales), asistencia tecnológica, etcétera. A estos elementos ya habituales de promoción se sumó la posibilidad de que el Estado aportase la totalidad de inversión en activo fijo que requiriese la instalación de las empresas.

Las señaladas no fueron las únicas iniciativas promocionales del Estado en la etapa, aunque sí las más importantes. A ellas hay que agregar por ejemplo, la Ley de Protección al Trabajo y la Producción Nacional, que incluía una serie de incentivos a la comercialización en el exterior de productos manufacturados a través de variadas medidas. Por su parte, la ley 20.558 creó la Corporación de Empresas Nacionales, que, como señalamos, tenía como objeto ejercer la conducción superior de todas las empresas en las cuales el Estado tuviese propiedad absoluta o mayoritaria del capital. El ente, destinado a ser “una de las treinta empresas más grandes del mundo”, podía promover por razones de interés público el desarrollo de nuevas actividades económicas. También se creó una Corporación para la Pequeña y Mediana empresa que reconocía el “dualismo funcional de la economía argentina” (en línea con los diagnósticos de la CGE) y se declaró de interés nacional a Industrias Mecánicas del Estado y a las actividades industriales y tecnológicas que desarrollaba.

Los mecanismos de promoción permitieron a un importante conjunto de firmas de capital nacional acceder a nuevas formas de financiamiento (lo que no implica decir que existiera una política orgánica). Tanto el crédito de las instituciones públicas (encabezadas por el BANADE) como el financiamiento externo (facilitado por avales y garantías del Estado) explicaron la aparición de un nuevo grupo de empresas de capital nacional que mostraron que los problemas de la estructura industrial no integrada eran efectivamente superables. Numerosos proyectos aprovecharon esos mecanismos, que vinieron a remozar los más tradicionales de promoción industrial (como exenciones impositivas y subsidios), o las prácticas habituales de recurrir a la financiación de proveedores o el incumplimiento de las obligaciones impositivas y previsionales. Esas condiciones permitían asegurar la presencia de empresarios locales, cuyo aporte al inicio de cada proyecto era minúsculo ya que “el Estado aportaba todo lo necesario para forjar empresas grandes desde la nada” (Schvarzer, 1996).

No obstante, a pesar de contar con una propuesta diversificada, que recogía tanto las experiencias como los debates económicos que por años se habían desarrollado para enfrentar el dilema de la recurrencia del estrangulamiento externo, la estrategia peronista sucumbiría frente a los incrementos de los precios de importación y el cierre de mercados que provocó la crisis del petróleo hacia fines de 1973. La caída

del producto en 1975, luego de un decenio de crecimiento, reflejó con contundencia que la escasez de divisas continuaba siendo un problema estructural de la economía argentina en el marco de un modelo basado en el desarrollo industrial, y que las distintas estrategias destinadas a resolverlo no habían alcanzado pleno éxito, si bien habían modificado sustancialmente el modelo de la ISI original.

La mirada de conjunto destaca la inexistencia de políticas industriales coherentes y de largo plazo en la Argentina, aun cuando en esta etapa se evidencian mayores definiciones en ese sentido. A partir de los años cincuenta se robustecieron las políticas de promoción industrial con leyes y programas sectoriales que utilizaron variados mecanismos para impulsar el desarrollo manufacturero. Se conformó así un “modelo” de industrialización definido por la legislación de promoción industrial, los mecanismos de financiamiento y el papel del Estado empresario. Además, cierta homogeneidad en esa estrategia fue permitida por el propio debate intelectual y por la gestación o consolidación de instituciones que asumieron el desafío de promover el desarrollo. Esto dio lugar a diseños institucionales e instrumentos específicos de financiamiento y fomento, dentro de políticas industriales que permitieron la emergencia de un conjunto de grandes firmas de capital nacional ubicadas en el sector más complejo del espectro productivo, como la metalmecánica y la provisión de insumos industriales de uso difundido, con una creciente orientación hacia el mercado externo.

La falta de mayores logros en esa dimensión se asoció con que la administración de la economía estuvo cada vez más dominada por cuestiones de corto plazo, en las que pesaba el clima político y social, en particular desde finales de los años sesenta. Estos factores se conjugaron con las dificultades del propio Estado para conducir la política económica, en la medida en que su importancia en la formulación e instrumentación de las políticas no estuvo dada solo por su aptitud técnica para trazar y cumplir planes de desarrollo sino también por su capacidad para generar apoyos a través de un proceso político percibido como legítimo.

Es evidente que el Estado argentino no logró asumir ese papel. La Argentina fue uno de los países con mayor inestabilidad institucional en el período. Ningún presidente constitucional terminó su mandato y los ministros de Economía permanecieron en su cargo apenas más

de un año en promedio. Ello afectó el desempeño económico global, al modificar los equipos económicos e incorporar elementos propios de la dimensión política que erosionaban fuertemente la consolidación de las estrategias definidas y truncaban los proyectos ensayados. La incertidumbre de las instituciones se superpuso a una enorme inestabilidad macroeconómica derivada de las limitaciones estructurales de la economía, aquellas que se intentaban resolver con diseños de largo plazo, significativamente bastante similares a pesar de los periódicos cambios de gobierno. Ante cada situación de estrangulamiento externo, la respuesta inmediata consistió en la modificación cambiaria, la restricción de la oferta monetaria, la reducción del gasto público y el aumento de tarifas, políticas que modificaban los precios relativos, revertían el proceso expansivo anterior y permitían equilibrar nuevamente las cuentas externas. La política de fomento industrial debió actuar sobre (y a pesar de) esa dinámica cíclica de corto plazo, que indudablemente condicionó el horizonte de posibilidades para alcanzar un desarrollo más profundo y estable.

Consideraciones finales

La política económica entre 1953 y 1975, aun con opciones diversas y resultados desiguales, se orientó a lograr el desarrollo con una estrategia basada en la ISI, la equidad distributiva y la inclusión social. Más allá de los problemas encontrados y la preeminencia de las medidas de corto plazo por sobre las definiciones estratégicas –que en parte sobrevivían por su propia inercia–, globalmente el desempeño económico del período analizado fue positivo. Esto se debió, en gran medida, al avance de la industrialización. La economía pudo superar las agudas fluctuaciones registradas antes de 1963 por varios factores concurrentes: la tendencia a una mayor oferta de bienes agropecuarios, el efecto positivo del avance en la sustitución de importaciones y el aumento de las exportaciones manufactureras. Al atenuarse las restricciones externas, el crecimiento pudo manifestarse más plenamente y permitió acortar la distancia con los países líderes.

Las ideas y las políticas industriales desplegadas en los años cincuenta y sesenta adquieren renovada relevancia, en más de un sentido.

En primer término, resulta indudable que existió un relativo consenso entre la intelectualidad de la época, o al menos entre aquellos economistas que tuvieron destacada presencia al frente de la conducción económica, en torno a la necesidad de impulsar el desarrollo industrial. Independientemente de los matices que pudieran existir, vinculados principalmente a la importancia puesta en la inversión extranjera directa, la búsqueda de mayor eficiencia, de mecanismos de financiación adecuados y del impulso a la exportación de manufacturas fueron algunas preocupaciones incluidas en el temario de política económica. Esos planteos revelan una riquísima discusión acerca de los límites, pero también de las potencialidades de la economía nacional durante la industrialización compleja. Los economistas habían hallado que la estrategia sustitutiva no estaba exenta de problemas, pero la mayoría de las posiciones arrojaban una mirada optimista aún en los primeros años de la década de 1970, fruto de la comprobación de los avances y logros del sector.

En segundo lugar, esas intervenciones no quedaron en el plano abstracto y encontraron labrantío feraz entre los hacedores de política económica que buscaban implementar una estrategia económica adecuada para que la Argentina retomara un sendero de desarrollo acelerado y sostenido. Si bien dicho cuerpo de ideas no llegó a plasmarse en una estrategia coherente de impulso manufacturero (en parte por la inestabilidad política del período), dio lugar a diseños institucionales e instrumentos específicos de apoyo y financiamiento que no fueron del todo infecundos. La industrialización no había agotado su dinamismo; varios proyectos industriales de grandes dimensiones, aun con demoras, estaban avanzando y consolidándose en ramas estratégicas, la productividad global del sector industrial crecía anualmente más que la del conjunto de la economía, y las exportaciones no tradicionales alcanzaban una porción significativa del total con creciente participación de los bienes más complejos. Ese proceso de avance industrial permite explicar por qué hacia 1975 la sociedad argentina era mucho más rica que en 1960 y gozaba, independientemente de los avatares políticos, la inestabilidad económica y la fuerte conflictividad social, de una importante inclusión y bienestar.

Pero se trató del “canto del cisne” de la industrialización. La violenta liberalización económica del siguiente lustro, mantenida sobre la

acumulación de deuda externa, desbarató las potencialidades que había alcanzado la industria argentina para superar sus limitantes estructurales, al dejarse librada la economía nacional a la suerte de los vaivenes del mercado financiero internacional. Después de 1976 el afán de la industrialización, que había caracterizado a las décadas previas, fue abandonado. El resultado ha sido que, en comparación con su evolución previa o comparativamente frente al devenir tanto de las naciones líderes como de otras economías de desarrollo intermedio, el país no ha dejado de rezagarse.

Bibliografía

- Amico, Fabián, 2011, "Notas sobre la Industrialización por Sustitución de Importaciones en Argentina: Buscando adentro la fuente de la competitividad externa", en *H-industri@: Revista de historia de la industria, los servicios y las empresas en América Latina*, año 5, n° 9.
- Basualdo, Eduardo, 2006, *Estudios de historia económica argentina*, Buenos Aires: Siglo XXI.
- Belini, Claudio y Rougier, Marcelo, 2008, *El Estado empresario en la industria argentina. Conformación y crisis*, Buenos Aires: Manantial.
- Bértola, Luis y Ocampo, José Antonio, 2013, *El desarrollo económico de América Latina desde la independencia*, Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.
- Boneo, Horacio, 1980, *Regímenes políticos y empresas públicas: algunas cuestiones vinculadas al ámbito y dimensión del sector productivo estatal*, Buenos Aires: CEDES, Estudios, vol. 7, n° 3.
- Borgoglio, Luciano y Odisio, Juan, 2012, "Crecimiento y productividad en la industria argentina: la ley de Kaldor-Verdoorn en el largo plazo", en *Nueva Economía*, año XIX, n°35, abril.
- Braun, Oscar, 1970, *Desarrollo del capital monopolista en Argentina*. Buenos Aires: Editorial Tiempo Contemporáneo.
- Braun, Oscar y Joy, Leonard, 1968, "A Model of Economic Stagnation—A Case Study of the Argentine Economy", *The Economic Journal*, vol. 78, n° 312, diciembre.
- Brennan, James y Rougier, Marcelo, 2009, *The Politics of National Capitalism. Peronism and the Argentine Bourgeoisie, 1946-1976*,

- Pennsylvania: Penn University. Edición en español: 2013, *Perón y la burguesía argentina*, Vicente López: Lenguaje claro Editora.
- Brodersohn, Mario (dir.), 1970, *Estrategias de industrialización para la Argentina*, Buenos Aires: Editorial del Instituto.
- CEPAL, 1977, *En torno de las ideas de la CEPAL. Problemas de la industrialización en América Latina*, Santiago de Chile: Cuadernos de la CEPAL, n°13.
- , 1986, *Estadísticas económicas de corto plazo de la Argentina: Sector externo y condiciones económicas internacionales* (2 vols.), Buenos Aires: CEPAL.
- Cimillo, Elsa, Lifschitz, Edgardo, Gastiazoro, Eugenio, Ciafardini, Horacio y Turkieh, Mauricio, 1973, *Acumulación y centralización del capital en la industria argentina*, Buenos Aires: Tiempo Contemporáneo.
- Di Tella, Guido, 1969, "La estrategia del desarrollo indirecto", *Desarrollo Económico*, vol. 8, n°32, enero-marzo.
- , 1970, "Criterios para una política de desarrollo industrial", en Brodersohn, Mario (dir.), *Estrategias de industrialización para la Argentina*, Buenos Aires: Editorial del Instituto.
- Diamand, Marcelo, 1972, "La estructura productiva desequilibrada argentina y el tipo de cambio", *Desarrollo Económico*, vol. 12, n°45, abril-junio.
- , 1973, *Doctrinas económicas, desarrollo e independencia. Economía para las estructuras productivas desequilibradas: caso argentino*, Buenos Aires: Paidós.
- Elisalde, Roberto, 2019, *El mundo del trabajo en la Argentina 1935-1955*, Buenos Aires: Biblos.
- Felix, David, 1970, "Más allá de la sustitución de importaciones: un dilema latinoamericano", en Brodersohn, Mario (dir.), *Estrategias de industrialización para la Argentina*, Buenos Aires: Editorial del Instituto.
- Ferrer, Aldo, 1969, "Desarrollo Industrial y Sector Externo", en Di Tella, Torcuato y Halperin Donghi, Tulio (comps.), *Los Fragmentos del Poder. De la Oligarquía a la Poliarquía Argentina*, Buenos Aires: Editorial Jorge Álvarez.
- , 1970, "El desarrollo de las industrias básicas y la sustitución de importaciones", en Brodersohn, Mario (dir.), *Estrategias de Industrialización para la Argentina*, Buenos Aires: ITDT.

- Ferrucci, Ricardo, 1986, *La promoción industrial en la Argentina*, Buenos Aires: EUDEBA.
- Fundación Norte y Sur, 2020, *Dos siglos de economía argentina* [base de datos], recuperado de <https://dossiglos.fundacionnorteyсур.org.ar/>.
- Gerchunoff, Pablo y Juan Llach, 1975, "Capitalismo industrial, desarrollo asociado y distribución del ingreso entre los dos gobiernos peronistas: 1950-1972", en *Desarrollo Económico*, vol. 15, n° 57, abril-junio.
- Katz, Jorge, 1967, "Características estructurales del crecimiento industrial argentino, 1946-1961", en *Desarrollo Económico*, vol. 7, n° 26.
- Katz, Jorge y Ablin, Eduardo, 1977, "Tecnología y exportaciones industriales: Un análisis microeconómico de la experiencia argentina reciente", en *Desarrollo Económico*, vol. 17, n° 65, abril-junio.
- Leyba, Carlos, 2003, *Economía y política en el tercer gobierno de Perón*, Buenos Aires: Biblos.
- Mallon, Richard y Sourrouille, Juan, 1973, *La política económica en una sociedad conflictiva: el caso argentino*, Buenos Aires: Amorrortu.
- O'Donnell, Guillermo, 1977, "Estado y alianzas en la Argentina, 1956-1976", en *Desarrollo Económico*, vol. 16, n° 64, enero-marzo.
- Odisio, Juan, 2008, "La sinuosa historia del complejo petroquímico de Bahía Blanca", en *Revista Estudios Ibero-Americanos*, vol. XXXIV, n°2, diciembre.
- , 2014, *Empresas públicas e industrialización. Petroquímica General Mosconi y el papel del Estado argentino en el desarrollo de la industria básica, 1969-1993*, Buenos Aires: Tesis de Doctorado, FSOC-UBA.
- , "Del fervor a la indolencia: Estado empresario y sustitución compleja de importaciones. La industria petroquímica básica argentina entre 1967 y 1993", en Andrés Regalsky y Rougier, Marcelo (eds.), *Los derroteros del estado empresario en la Argentina. Siglo XX*, Caseros: Eduntref.
- Odisio, Juan y Rougier, Marcelo, 2017, "1967-1976: El Banco Central en el auge de la industrialización sustitutiva", en Marcelo Rougier y Florencia Sember (coords.), *El Banco Central de la República Argentina en la promoción del desarrollo (1935-2015)*, Vicente López: Lenguaje claro Editora.

- , 2019, “La estrategia exportadora de la industrialización por sustitución de importaciones: debates y resultados (1955 y 1975)”, en *Papeles de Trabajo*, año 13, n° 23, junio.
- , 2020, “Instituciones, ideas y desarrollo. Los militares y la industrialización en Argentina durante el siglo XX”, en Esperanza Fujigaki y Escamilla, Adrián, *México y otras fronteras 1920 – 2015: Historia y pensamiento económico*, Ciudad de México, Facultad de Economía-UNAM.
- , 2021, “Argentine Industrialization”, en Vernengo, Matías, Rosser, Barkley y Pérez, Esteban (eds.), *New Palgrave Dictionary of Economics*, Londres: Palgrave Macmillan.
- Peralta Ramos, Mónica, 1972, *Etapas de acumulación y alianzas de clases en la Argentina, 1930-1970*, Buenos Aires: Siglo XXI.
- Prebisch, Raúl, 1963, *Hacia una dinámica del desarrollo latinoamericano*, México DF: Fondo de Cultura Económica.
- Rougier, Marcelo, 2004, *Instituciones, finanzas e instituciones en la Argentina. La experiencia del Banco Nacional de Desarrollo, 1967-1976*, Bernal: UNQui.
- , 2009, “La expansión ‘por defecto’ del estado empresario. La política económica frente a la crisis de las empresas industriales en la Argentina, 1960-1976”, *Investigaciones de Historia Económica*, vol. 5, n°15, otoño.
- , 2010, “El mercado de valores durante el peronismo. Las dificultades para conformar un ámbito de capitalización empresaria (1944-1955)”, *Investigaciones y Ensayos*, n°59.
- , 2015a, “El Complejo Militar-industrial, ‘núcleo duro’ del Estado empresario y la industrialización en la Argentina”, en Regalsky, Andrés y Rougier, Marcelo (eds.), *Los derroteros del estado empresario en la Argentina. Siglo XX*, Caseros: Eduntref.
- , 2015b, *La industrialización en su laberinto. Historia de empresas industriales*, Santander: Editorial Universidad de Cantabria.
- Rougier, Marcelo (comp.), 2014, *Estudios sobre la industria argentina*, 3 vols., Vicente López: Lenguaje claro Editora.
- 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, 2012, “Del dicho al hecho. El ‘modelo integrado y abierto’ de Aldo Ferrer y la política económica en

- la Argentina de la segunda posguerra”, en *América Latina en la Historia Económica*, vol. 19, n°1.
- , 2017, “Argentina será industrial o no cumplirá sus destinos”. *Las ideas sobre el desarrollo nacional, 1914-1980*, Buenos Aires: Imago Mundi.
- , 2019, “El ‘canto del cisne’ de la industrialización argentina. Desempeño y alternativas en la etapa final de la ISI”, *Revista de Estudios Sociales*, n°68, abril-junio.
- Rougier, Marcelo y Raccanello, Mario, 2021, “Estado y gran burguesía en la industrialización por sustitución de importaciones 1930-1975”, en Schorr, Martín (coord.), *El viejo y el nuevo poder económico en la Argentina. Del siglo XIX a nuestros días*, Buenos Aires: Siglo XXI.
- Rougier, Marcelo y Schvarzer, Jorge, 2006, *Las grandes empresas no mueren de pie. El (o)caso de SIAM*, Buenos Aires: Norma.
- Schvarzer, Jorge, 1977, “Las empresas más grandes de la Argentina. Una evaluación”, en *Desarrollo Económico*, vol. 17, n°66, julio-setiembre.
- , 1979, “Empresas públicas y desarrollo industrial en Argentina”, en *Economía de América Latina*, n° 3.
- , 1980, *Dinámica empresarial y desarrollo económico. Evolución de una muestra de grandes empresas argentinas en el período 1961-79*, Buenos Aires: CISEA.
- , 1987, *Promoción industrial en Argentina: características, evolución y resultados*. Buenos Aires: CISEA.
- , 1996, *La industria que supimos conseguir*, Buenos Aires: Planeta.
- Sourrouille, Juan, 1978, *La presencia y el comportamiento de las empresas extranjeras en el sector industrial argentino*, Buenos Aires: CEDES, vol. 1, n° 2.
- Torre, Juan Carlos, 1983, *Los sindicatos en el gobierno, 1973-1976*, Buenos Aires: Centro Editor de América Latina.
- Villadeamigo, José, 2017, “Análisis de aspectos macroeconómicos seleccionados y de la industria en Argentina desde mediados del siglo XX”, en PIUBAD, *Apuntes para el desarrollo de Argentina*, Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires.
- Villanueva, Javier, 1969, “Aspectos de la estrategia de industrialización argentina”, en Di Tella, Torcuato y Halperin Donghi, Tulio (comps.), *Los fragmentos del poder. De la oligarquía a la poliarquía argentina*, Buenos Aires: Editorial Jorge Álvarez.



Buenos Aires. Exhibición de autos Sedan Justicialista, 1954. La producción en serie de este automóvil comenzó en IAME en 1952.



Fábrica de televisores Capehart Argentina, sección armado de gabinetes. San Isidro, Buenos Aires. 1957.

Lavarropas de la marca SIAM, listos para ser entregados, Lanús, Buenos Aires, 1957. Es la misma empresa que se lanzó a producir bajo licencia extranjera el mítico automóvil SIAM Di Tella en 1960.



Fábrica Atma, sección armado de planchas, 1958.



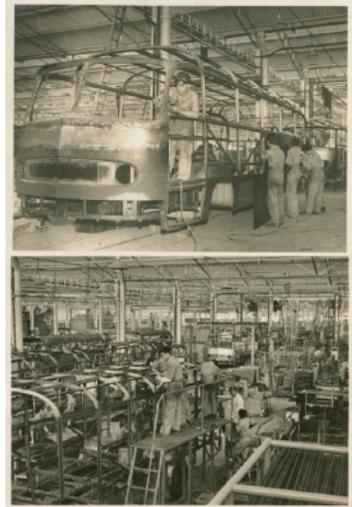
Planta de Industrias Kaiser Argentina, Córdoba, en plena producción, 1959. La empresa, que se instaló en 1955, puso en marcha la planta Santa Isabel a partir de activos y personal de IAME y con créditos del Banco Industrial. *Fuente: Fototeca de la Biblioteca Nacional*





La producción del sector siderúrgico se multiplicó a partir de la puesta en marcha de SOMISA en 1960. Fuente: revista *Gente del Acero*

Operarios trabajando en la fábrica de Mercedes Benz, circa 1960. La fábrica alemana se había instalado en Argentina en el segundo gobierno de Perón para producir camiones. Fuente: *Fototeca de la Biblioteca Nacional*



Planta industrial de SIAM en Monte Chingolo, Lanús.



Planta de Fiat en Caseros, línea de salida del horno de pintura, 1963.

**LA PLANTA POTENCIA
PARA LA ARGENTINA POTENCIA!**

1974 es el año del despegue
Petroquímica Argentina.
Se pone en marcha el mayor
complejo productor de
Hidrocarburos Básicos de
América Latina.
Este complejo en Ensenada,
Provincia de Buenos Aires
y es totalmente Argentino.
Constituirá un factor clave
en la defensa nacional,
aliviando la
dependencia del país
en materia de
Productos
Petroquímicos
Básicos.

**PETROQUIMICA
GRAL. MOSCONI**

Publicidad de
Petroquímica General
Mosconi en Revista Gente,
1974.