

Capítulo 3

Economía y desempeño industrial

Marcelo Rougier

La provincia de Buenos Aires tiene un lugar central dentro de la estructura productiva del país. Tradicionalmente ha sido la más extensa, más poblada y más importante en cuanto a la economía, tanto por el valor de su producción como por el número de empresas y empleados, además de destacada diversificación productiva. Asimismo, se ha desempeñado como la principal provincia generadora de riqueza agropecuaria e industrial, con una participación en el producto bruto interno (PBI) que ha superado a lo largo de la segunda mitad del siglo XX el 30% del total nacional, por encima de la Capital Federal y muy lejos de las provincias de Santa Fe y Córdoba, que le siguen en importancia. Conjuntamente con la capital de la nación, Buenos Aires concentró en esas décadas casi sin variaciones más del 70% de las actividades secundarias (industria y construcción) y el 65% del sector terciario (finanzas y servicios).

Al interior de la provincia, las actividades fabriles han sido mayoritarias dentro de la estructura productiva. Ciertamente, la industria ha participado en todo el período con más del 30% del PBI provincial, compartiendo la primacía con el sector de servicios. Mientras que la agricultura y la ganadería representaron valores cercanos al 20%. Muy por detrás se ubicaban la construcción y la minería.¹ Las manufacturas han estado concentradas principalmente en regiones cercanas a la Capital Federal, pero también tuvieron desarrollo grandes emprendimientos en zonas del interior y aglomeraciones industriales de pequeñas y medianas empresas ubicadas en partidos específicos, como tendremos oportunidad de mostrar.

Este capítulo ensaya un recorrido histórico de la economía de la provincia de Buenos Aires centrado en la producción manufacturera,

en las políticas públicas sectoriales y en la identificación de algunas empresas o aglomerados productivos de especial significación. Se destacan tres grandes etapas (aunque no homogéneas temporalmente) en el desempeño industrial de la provincia en el transcurso de las seis décadas comprendidas entre 1940 y 2000: los años de la guerra mundial y la experiencia peronista, concentrada en los inicios del modelo de industrialización por sustitución de importaciones y en un creciente intervencionismo estatal; los años de consolidación, redefiniciones y auge de ese modelo entre 1955 y 1976, gobernados por una serie de instrumentos de promoción y planificación; y finalmente el período de reestructuración y desindustrialización que se abre a partir de esa última fecha y el inicio de una crisis global del paradigma sustitutivo y de la intervención estatal.

LA INDUSTRIA DE LOS AÑOS DE LA GUERRA MUNDIAL Y EL PERONISMO

En las primeras décadas del siglo XX las actividades industriales fueron incrementando su participación en el total del PBI nacional, se constituyeron en las principales generadoras de riqueza a partir de los años cuarenta y superaron al conjunto de las actividades agrícolas y ganaderas. En paralelo a ese proceso la producción industrial de la provincia de Buenos Aires se incrementó y su peso en total también aumentó de manera significativa.

Estos avances y transformaciones se profundizarían en los años de la Segunda Guerra Mundial. Mientras la producción agropecuaria se estancaba o retrocedía, la industria creció estimulada por las dificultades para importar, básicamente como consecuencia de la sustitución de bienes importados que los grandes centros productores no podían abastecer. Con todo, las restricciones externas también afectaron el acceso de las industrias a materias primas, combustibles y bienes de capital, y marcaron dramáticamente la escasa integración de la estructura manufacturera y sus límites.

Un lugar destacado en estas transformaciones le correspondía a la provincia de Buenos Aires. De acuerdo con la *Estadística Industrial de 1941*, el valor de la producción manufacturera de Buenos Aires alcanzaba el 34% del total del país, algo por debajo de la Capital Federal pero

cuatro veces mayor al de Santa Fe, la provincia que le seguía en orden de importancia por el monto de producción. Más aún, la producción de Buenos Aires era superior a la suma de la producción industrial de todas las demás provincias argentinas juntas. Esa proporción también se mantenía en los sueldos y salarios pagados por los establecimientos industriales a empleados y obreros y en otros indicadores industriales.²

A comienzo de los años cuarenta, el vertiginoso despliegue fabril de las ciudades y zonas linderas a los caminos carreteros de la provincia no dejaba de deslumbrar a los analistas. Un estudio del ingeniero Alberto Otaiven destacaba que “día por día se levantan nuevas fábricas o se amplían las existentes [...] formándose compactos núcleos industriales [...] [incluso] en alejadas zonas de la provincia donde el espíritu emprendedor de muchos hombres ha comprendido las ventajas y positivos beneficios de la industrialización”.³

Las fábricas existentes abarcaban un amplio abanico de actividades, desde mondadientes, plumeros o cerveza hasta máquinas agrícolas, fundición de hierro o lámparas eléctricas. Los establecimientos, en su mayor cantidad, estaban dedicados a la producción de soda y aguas gaseosas, seguida por la de mosaicos, hornos de ladrillos, cremerías y productos lácteos y tejidos. Éstas eran las actividades más difundidas en la provincia y existían prácticamente en todos los partidos, incluso en aquellos donde las actividades agropecuarias eran abrumadoramente mayoritarias. En general se trataba de pequeñas y medianas empresas que requerían una baja inversión inicial y disponían de materias primas abundantes en sus zonas aledañas.

La mayoría de las plantas se encontraban en las localidades del conurbano bonaerense, especialmente en Avellaneda, –considerada la “primera ciudad industrial de la provincia”–, en el partido de General San Martín, La Matanza, Quilmes, 6 de Septiembre y Vicente López. Pero también se destacaba la cantidad de establecimientos fabriles en el partido de General Pueyrredón y su ciudad cabecera: Mar del Plata. Se trataba de un viejo distrito pesquero ligado a las tradiciones culturales de la inmigración española y fundamentalmente italiana, donde los pescadores se habían asociado estimulados por la presencia del puerto y de un frigorífico (La Marplatense) desde los años veinte. También la industria cobraba significación en el área de La Plata, donde se encontraban los frigoríficos Swift y Armour y la destilería de petróleo de Ya-

cimientos Petrolíferos Fiscales (YPF), que se convertiría en un destacado polo productivo en los siguientes años. Otras zonas industriales con importante cantidad de pequeñas y medianas plantas podían encontrarse en Bahía Blanca, Azul, Tandil, Tres Arroyos, Junín, Necochea y San Nicolás. Algunas de estas ciudades concentraban actividades específicas (agroalimentarias, metalmecánicas y de minerales no metálicos) y en otras, pese a tener pocas fábricas, había gran movimiento en los rubros en que actuaban. En efecto, aunque las más grandes empresas se encontraban en el conurbano bonaerense, tales los casos de la productora de rayón Ducilo S. A. en Berazategui, la fábrica de neumáticos Goodyear en Hurlingham, Fortalit en Llavallol, Cervecería Quilmes, Cristalerías Rigolleau en Berazategui, Eternit y La Cantábrica en Haedo, la hilandería de la Compañía General de Fósforos en Bernal o SIAM en Avellaneda, también había algunas importantes de capital local o extranjero en los partidos del interior de la provincia, como las plantas cementeras de la Corporación Argentina S. A. en Pipinas (Punta Indio) o de Loma Negra S. A. y Calera Avellaneda, en Olavarría, que tendrían un papel importante en el desarrollo productivo del territorio y en la gestación de numerosas pequeñas y medianas industrias. Destacaban también la destilería de la Standard Oil en Campana, la planta de Celulosa Argentina en Zárate, la textil La Emilia en el norte de la provincia y Refinerías de Maíz en Baradero.

Es indudable que el impulso fabril comentado se debió principalmente a la acción de empresarios privados que aprovecharon las circunstancias y oportunidades de negocios que la crisis de 1930, primero, y las restricciones generadas por la Segunda Guerra Mundial, luego, abrieron sobre el conjunto de la economía nacional y provincial. No obstante, pronto el despliegue de la industria sería una clara preocupación del Estado nacional que la impulsaría a través de distintas políticas y herramientas.

Las políticas industriales

Las dificultades ocasionadas por la guerra generaron un clima de ideas proclive al impulso de las actividades básicas (metalúrgicas y otras) e impulsaron numerosas medidas y proyectos que en términos genera-

les promovían la autarquía como alternativa para evitar los efectos perniciosos provocados por las restricciones externas. La vieja distinción entre industrias “naturales” e industrias “artificiales”, que colocaba el acento básicamente en la disponibilidad o no de materias primas locales, fue perdiendo significación o se redefinió en paralelo con el papel que el Estado debía tener en el impulso manufacturero. Esas ideas pronto inspirarían la creación de organismos, leyes y empresas que habrían de modificar el panorama de la producción industrial del país y en particular de la provincia de Buenos Aires.

En 1941 se creó la Dirección General de Fabricaciones Militares, que concentró varios establecimientos dedicados a la producción de armamentos y otros insumos necesarios para la “defensa nacional” ante un potencial conflicto bélico; algunos de ellos, como la Fábrica Militar de Equipos, Herramientas y Comunicaciones y la de Aceros estaban ubicados en terrenos de la provincia de Buenos Aires, en zonas aledañas a la capital del país. Desde esa plataforma, el coronel Manuel Savio desarrollaría varios proyectos para explorar y explotar las riquezas minerales, e instalar distintas industrias de base. Entre otros emprendimientos en el interior del país, los militares asentaron en 1943 una planta experimental de tolueno en Campana, provincia de Buenos Aires, para abastecer a la producción de explosivos, y otras fábricas en el conurbano bonaerense como la Fábrica Militar de Vainas y Conductores Eléctricos destinada a la producción de elaborados de cobre, o la de ácido sulfúrico que se instalaría en cercanías de La Plata. Con todo, el proyecto más importante era la instauración de una industria integrada de acero, SOMISA (Sociedad Mixta Siderúrgica Argentina), propuesta que fue recogida por el peronismo y sancionada por ley en 1947. La planta comenzó a construirse en San Nicolás, en el norte de la provincia de Buenos Aires, pero no empezaría a producir sino hasta 1960, durante el gobierno de Arturo Frondizi, cuando se transformaría en la principal empresa industrial del país.

El golpe militar de junio de 1943 y la prosecución de la guerra profundizaron aquellas ideas que versaban sobre autarquía económica y, en paralelo, una mayor intervención del Estado en ese proceso. En consecuencia, más allá de las normas restrictivas a la exportación de ciertos minerales y metales o las políticas de racionamiento dictadas por la coyuntura, se consideraba necesario ampliar el abanico de medidas fa-

vorables al sector manufacturero. La creación del Banco de Crédito Industrial (BCIA) en abril de 1944 fue seguida muy pronto por la creación de la Secretaría de Industria y Comercio. Dos meses después se dispuso el primer régimen de promoción industrial.

Uno de los objetivos declarados era evitar la excesiva concentración en los grandes centros fabriles y estimular el desarrollo de las economías regionales. En particular, la política crediticia debía dirigir sus esfuerzos a obtener un replanteo más natural y orgánico de las ubicaciones industriales. No obstante, las empresas instaladas en la Capital Federal y los suburbios de Buenos Aires alcanzaron más del 60% del total de los préstamos del BCIA en sus primeros años de operatoria, una circunstancia que se mantendría en los años siguientes; mientras que el conjunto de la provincia (excluidos los partidos del conurbano) adquiriría aproximadamente el 10% del total. Ello se correspondía en definitiva con la distribución geográfica de los establecimientos y su aporte a la riqueza generada, y por tanto la política industrial terminaba fortaleciendo la concentración regional de la industria, o al menos no modificando su estructura.

Durante la experiencia peronista, las herramientas destinadas a favorecer el impulso manufacturero fueron ampliadas. La reforma financiera, la creación del Instituto Argentino para la Promoción del Intercambio, de la Dirección Nacional de Industria del Estado, y las políticas cambiarias y de ingresos impactaron en la estructura productiva del país y la provincia de Buenos Aires.

Inicialmente, se produjo un crecimiento de las actividades industriales tradicionales que progresaron en la sustitución de bienes finales, pero se hizo evidente el retraso en su integración vertical (que incluye las diversas ramas de la producción de bienes de capital, insumos intermedios y finales), puesto que debían importarse en mayores cantidades a la par que la industria crecía. Este proceso, en conjunto con una política que no estimulaba la producción y las exportaciones agropecuarias, se manifestó crudamente en 1949 cuando se produjo una crisis por insuficiencia de divisas. El gobierno respondió con un “cambio de rumbo” que mejoraba las condiciones para la producción agropecuaria y también con una serie de medidas tendientes a avanzar en la sustitución de insumos y bienes más complejos. Entre esas medidas se destaca el apoyo a la producción de maquinaria agrícola con el propósito de

incrementar la producción cerealera. El apoyo a esa producción implicó el surgimiento o la expansión de empresas fabricantes de cosechadoras y distintos implementos agrícolas (arados, sembradoras, molinos) en las antiguas colonias agrícolas de Santa Fe, Córdoba y también en varias localidades de la provincia de Buenos Aires. Por ejemplo, la metalúrgica Rosati y Cristofaro reconvirtió su planta de Ciudadela y construyó una nueva en Arrecifes dedicada a fabricar maquinaria agrícola; y la sociedad anónima JB Istilart en Tres Arroyos incrementó su capacidad productiva con el respaldo financiero del BCIA. Más tarde el gobierno estimularía la producción industrial de tractores, maquinarias e insumos –actividades intensivas en capital– a través de la ley de radicación de capitales extranjeros.⁴

Paralelamente, el Estado apoyó algunos grandes emprendimientos privados en el sector siderúrgico, que acompañaban el demorado proyecto de SOMISA. Entre ellos los más importantes fueron las plantas de SIAT en Valentín Alsina (tubos con costura) y la de Dálmine (tubos sin costura) del grupo Techint en Campana, una ciudad que contaba con un puerto natural con capacidad para recibir buques de gran calado y que ya por entonces se estaba transformando en el mayor polo fabril de la provincia. Este último grupo también instaló allí Cometarsa, que se dedicó a la producción de estructuras metálicas para torres de alta tensión, galpones industriales y agrícolas y más tarde al armado de locomotoras diesel; y en Tristán Suárez estableció Supercemento S. A., que producía materiales premoldeados. Desde su plataforma territorial en la provincia de Buenos Aires, Techint comenzaría un derrotero que lo llevaría años más tarde a ser el conglomerado industrial más grande de la Argentina y líder mundial en algunos rubros siderúrgicos.

Proyectos estatales destacados en el período peronista fueron la instalación de los Astilleros y Fábricas Navales del Estado en Río Santiago, Ensenada, y los inicios de la construcción por parte de Agua y Energía de la más importante central termoeléctrica del país designada a atender las necesidades de la llamada “costa industrial argentina” en San Nicolás.

Estas políticas nacionales tuvieron correlato en la provincia durante el gobierno de Domingo Mercante (1946-1952). Nuevos organismos e instrumentos de planificación surgieron en estos años; por ejemplo, fueron creados el Ministerio de Economía, Hacienda y Previsión, y el Consejo Superior de Política Económica, órgano coordinador y planificador

de la economía bonaerense que, en consonancia con los avances e instrumentación de la planificación a nivel nacional, desarrolló un Plan Trienal para el período 1947-1949.⁵

En el área industrial, el gobierno provincial creó la Dirección de Industria y Comercio, con el objetivo de proteger las empresas existentes y promover la instalación de otras nuevas. Con todo, las actividades agropecuarias y las industrias derivadas, o aquellas que permitían el desarrollo de la producción rural, fueron especialmente consideradas. De este modo se promovió la instauración de nuevas industrias para la manufactura de elementos provenientes de bienes del agro, en particular de plantas frigoríficas (e incluso, en compañía de algunas políticas nacionales, el Estado provincial tomó a su cargo la explotación directa de los frigoríficos regionales de Trenque Lauquen y Bolívar), empresas lácteas, curtiembres y procesadoras de lana y forestales.

En el desarrollo de esta política tuvo un lugar preponderante el Banco de la Provincia de Buenos Aires; en efecto, como ha señalado Girbal-Blacha, durante la gestión de Mercante, pese a ciertas reticencias iniciales, el banco quedó en manos de la provincia y comprendido dentro del sistema del Banco Central organizado con la reforma financiera de 1946. La mayoría de los préstamos estuvieron dirigidos a las actividades rurales, pero también a algunos grandes emprendimientos industriales (La Emilia, SIAM, Papelera Argentina, Compañía General Papelera de Buenos Aires, Cristalerías Rigolleau) y a pequeñas y medianas empresas fabricantes de materiales de construcción (hornos de ladrillo, mosaicos, etc.), de alimentos, textiles y metalmecánicas. A partir de la crisis de 1949 la entidad apoyó más decididamente a empresas vinculadas con la explotación de recursos naturales y cultivos regionales, y ofreció una línea de créditos especiales para los productores y contratistas rurales que posibilitaban el acceso a nuevas máquinas e enseres para el agro. Asimismo, en concordancia con la política nacional, el Banco otorgó créditos a empresas industriales del rubro, tales como Simplex Máquinas Agrícolas o la Fábrica Argentina de Máquinas Agrícolas.

Por su parte, desde el Ministerio de Obras Públicas se desarrolló un Plan Inicial de Trabajos (más tarde completado e integrado al Plan Trienal) que incluyó la realización de numerosas obras hidráulicas, viales, ferroviarias, de fomento de la agricultura y la forestación, y de instalación de establecimientos industriales. Se creó la Dirección de Fábricas

y Canteras, destinada a la producción y distribución de materiales de construcción. Esta política tuvo impacto directo en algunas actividades fabriles, por ejemplo, el ferrocarril unió Olavarría con la fábrica de cemento y cal Loma Negra, lo que permitió abaratar costos y una mayor expansión de las actividades de esa empresa y del conjunto de la construcción. También Techint instaló en esa localidad en 1950 una planta fabril para la producción de cerámicos y otros materiales de construcción.

Finalmente, el Estado empresario irrumpió en la provincia en el sector eléctrico. A fines de 1947 fue creada la Dirección de Electricidad y Mecánica de Buenos Aires (DEMBA) y se diseñó un Primer Plan General de Electrificación, tendiente a estructurar un sistema de centrales y redes de interconexión y transporte coordinado con el sistema nacional, que posibilitaría responder al incremento del consumo energético de la industria. De acuerdo con la política nacional, la provincia tomó el control de las cinco empresas de capitales extranjeros que vendían el 95% de la energía producida en su territorio.⁶

Hacia 1954 el censo industrial destacaba que la provincia de Buenos Aires tenía unos 47.000 establecimientos industriales (el doble de los existentes en 1947) que representaban más del 30% del total nacional, un porcentaje mayor incluso que el de la Capital Federal; muy por detrás se ubicaban las provincias de Santa Fe y Córdoba. Con todo, el valor agregado de la provincia estaba aún por debajo del correspondiente a la ciudad capital del país. La mayoría de las industrias se concentraban en el conurbano bonaerense, especialmente en Avellaneda, San Martín, Lanús y Vicente López, pero también se destacaban La Plata (con cerca del 5% del total), General Pueyrredón (3,4%) y Bahía Blanca (2,5%). Esas localidades generaban el mayor producto bruto de la provincia, aunque en algunos casos la presencia de grandes empresas modificaba en algo la relevancia de la localidad respecto del número de establecimientos; tales los casos de Olavarría, Campana o Zárate, que tenían un pequeño incremento en su participación en el valor agregado según la cantidad de establecimientos por la presencia de algunas grandes industrias.

Las actividades más importantes en la provincia eran las de Textiles y confecciones, Alimentos y bebidas, Productos químicos y derivados del petróleo, Metales y Maquinaria, en ese orden. En conjunto, representaban más del 70% del PBI manufacturero provincial.⁷

LAS ACTIVIDADES INDUSTRIALES ENTRE 1955 Y 1976

La apuesta desarrollista

A partir del golpe militar de 1955 se produjeron algunos cambios importantes en las políticas económicas e industriales, que alcanzarían mayor trascendencia con el gobierno “desarrollista” de Arturo Frondizi en 1958. La política económica puso énfasis en la integración del sector industrial a través del impulso de rubros clave como las industrias básicas, la explotación petrolífera y el complejo automotor. Si bien para ello recurrió principalmente al capital extranjero, en ocasiones, el programa debió apelar a alguna forma de asociación entre el Estado y el sector privado; por ejemplo, el gobierno alentó una mayor participación del capital privado en SOMISA mediante la reforma de su ley constitutiva, a pesar de lo cual la expansión de la empresa quedó en manos públicas y comenzó a producir durante esa gestión en 1961.

En diciembre de 1958 el gobierno nacional sancionó la ley 14.780 que ofrecía beneficios especiales a los capitales extranjeros, entre ellos franquicias aduaneras y beneficios impositivos y cambiarios, además de permitir la libre transferencia de ganancias anuales líquidas. Esta normativa fue acompañada por una ley de promoción industrial de empresas. La generalidad de esa ley fue acotada más tarde a través de una serie de decretos reglamentarios. Los sectores promovidos fueron la siderurgia, petroquímica, celulosa, forestación y pesca marítima. Además, se reglamentaron beneficios especiales para las empresas nacionales que se instalaran en la región patagónica, en la del noroeste y en la provincia de Corrientes. Estas normativas permitieron el ingreso de capitales extranjeros y el beneficio de empresarios locales que se asociaban a ese capital, especialmente en las actividades química y petroquímica (28%) y automotriz (20%). En conjunto y hasta 1964 fueron autorizadas inversiones bajo este régimen por unos 450 millones de dólares, con preeminencia de capitales provenientes de los Estados Unidos.

La provincia de Buenos Aires, si bien no era discriminada, tenía un papel menor dentro de la estrategia industrial que específicamente buscaba la descentralización espacial de la actividad productiva. En su mayor parte, la radicación de empresas en la provincia se realizó en el conurbano bonaerense. Muchas de las compañías automotrices, por

oportunidades de mercado, tuvieron allí su locación, tales los casos de Chrysler, Ford y Fiat; incluso la planta de SIAM, que realizó una asociación con la Morris inglesa, estaba radicada en Monte Chingolo, a escasos kilómetros de la Capital Federal. En cambio, varias plantas químicas se asentaron en el interior de la provincia, como lo hicieron Cabot en Campana, para fabricar por primera vez en el país negro de humo –un pigmento de uso industrial–, Monsanto en Zárate, Fensud en San Nicolás –una sociedad entre Bayer y Compañía Química, productora de fenol–, o Ipako, para producir etileno y polietileno en Ensenada. En Campana, Techint realizó acuerdos con firmas alemanas e italianas para el armado de locomotoras y amplió su radio de acción con la construcción de la acería de Siderca, mientras participaba en la instalación de una planta de desguace de barcos y en una usina térmica para alimentar sus plantas industriales.

Durante el período, el gobernador de la provincia de Buenos Aires, Oscar Alende, impulsó la creación de una Junta de Planificación Económica interministerial y estimuló el desarrollo regional mediante la descentralización del poder de decisión administrativo. Aldo Ferrer, ministro de Economía y Hacienda, estableció una política orientada a movilizar el ahorro interno con el propósito de desarrollar la infraestructura regional, especialmente vial y energética. En este sentido, el avance más importante fue la creación de la Corporación de Fomento de Río Colorado con el propósito de lograr el desarrollo agropecuario e industrial de la región. También se impulsó un proyecto similar de fomento para la región del Delta del Río Paraná.

Durante esta administración se produjeron transformaciones destacadas en el área de producción de electricidad. Se lanzó un Segundo Plan de Electrificación tendiente a la multiplicación de la producción de energía y a su distribución en el territorio provincial, como herramienta para lograr la descentralización industrial y urbana, y así descongestionar el Gran Buenos Aires (GBA) en favor del interior provincial. Se construyeron centenares de kilómetros de líneas de alta tensión con el propósito de constituir un Sistema Interconectado Provincial.

Como consecuencia de las definiciones públicas nacionales y provinciales orientadas a lograr la descentralización regional, la participación de la producción industrial de la Capital Federal y del conurbano bonaerense descendió entre 1958 y 1964, mientras que creció la partici-

pación de las provincias de Córdoba, Santa Fe y especialmente del interior de Buenos Aires, que pasó del 10% al 13% del total, una tendencia que se mantendría en los años siguientes.

Hacia 1963, se censaron en toda la provincia de Buenos Aires 54.400 establecimientos que ocupaban unas 530.000 personas. Los partidos con más industrias eran los del conurbano, especialmente General San Martín, Lanús, Avellaneda, 3 de Febrero y la zona de La Plata, acompañados por cinco núcleos fabriles menores: Pergamino-Junín, Olavarría-Tandil, General Pueyrredón, Tres Arroyos-San Cayetano-Necochea y Bahía Blanca. La rama de actividad con mayor cantidad de establecimientos era la fabricación de productos metálicos, con el 16% del total, aunque la industria textil poseía mayor valor de producción y ocupaba más obreros. Esta actividad estaba dispersa en toda la provincia pero tenía particular concentración en algunos partidos como Mercedes.⁸

*Políticas, planes y grandes obras de infraestructura
en la última etapa de la Industrialización
por Sustitución de Importaciones (ISI)*

A mediados de la década de 1960 comenzaron a discutirse a nivel nacional los límites de la estrategia de crecimiento elaborada inicialmente por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), el desarrollismo y las características particulares de la estructura productiva. Las propuestas tendían a concentrar el esfuerzo económico en un conjunto reducido de industrias que permitieran el pleno aprovechamiento de las economías internas al desarrollarlas a gran escala y al posibilitar la exportación manufacturera, en especial hacia aquellos países latinoamericanos con los que se propiciaba convenios en el marco de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio. Estas ideas cobraban forma a la par que los cambios en la estructura industrial se hacían más perceptibles y se avanzaba hacia un proceso de maduración, cuyas manifestaciones salientes –aunque incipientes– eran el incremento de la exportación de manufacturas de origen industrial y de desarrollos tecnológicos locales, y las inversiones directas de empresas argentinas en el exterior.

Las nuevas concepciones fueron recogidas por los encargados de llevar adelante la política económica e industrial en esos años, independientemente de la orientación y la legitimidad de los gobiernos, aunque serían sólo parcialmente aplicadas, dada la fuerte inestabilidad política, las presiones sectoriales y los requerimientos de la coyuntura. En efecto, ya el Plan Nacional de Desarrollo elaborado por el Consejo Nacional de Desarrollo (Conade) durante la presidencia de Arturo Illia, si bien mantenía la base de la estrategia elaborada por la CEPAL años antes, incluía la necesidad de una mayor integración regional y de expandir la oferta de bienes industriales para la exportación. En 1966, apenas iniciado el gobierno militar de Juan Onganía, se instituyó el Sistema Nacional de Planeamiento y Acción para el Desarrollo que incluía al Conade y a las oficinas regionales de desarrollo, con la misión de formular planes de largo plazo y coordinar los esfuerzos de las distintas provincias, tratando de impulsar las nuevas orientaciones. Pero fue el equipo económico encabezado por Adalbert 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 productividades. El eje principal de su estrategia de largo plazo consistía en alentar la producción local de insumos intermedios y de bienes de capital e impulsar las exportaciones manufactureras. Paralelamente, el sector público inició una política de amplias inversiones en infraestructura energética y de caminos que mejoraran la eficiencia global de la economía.

Durante el gobierno de Roberto Levingston, la política económica intentó promover el desarrollo de las industrias de capital nacional. La táctica era lograr una mayor integración económica mediante la promoción de las industrias de base y la descentralización regional —y el estímulo a las exportaciones industriales—, políticas que impulsaba su ministro de Obras Públicas y luego de Economía, Aldo Ferrer; en este aspecto no eran muy diferentes a las anteriores, salvo por el énfasis en la movilización del ahorro interno (con la creación del Banco Nacional de Desarrollo) y la “argentinización” de la economía local. Los rasgos globales de esa propuesta quedaron plasmados en el Plan Nacional de Desarrollo 1970-1974 y más claramente en el Plan Nacional de Desarrollo y Seguridad 1971-1975; de todos modos, estas definiciones estratégicas quedaron subordinadas a la marcha de una frágil y fluctuante coyuntura económica y, sobre todo, política.

La provincia de Buenos Aires se ajustó de forma plena a las nuevas orientaciones, y también allí proliferaron organismos y disposiciones tendientes a impulsar a través de la planificación el desarrollo provincial. Durante el gobierno de Onganía, el general Francisco Imaz fue designado interventor y José Dagnino Pastore ministro de Economía; en esas circunstancias se creó el Consejo Provincial de Desarrollo (Coprode) y se organizó el Sistema Provincial de Planeamiento y Acción para el Desarrollo que destacaba la existencia de siete áreas geoeconómicas en la provincia: la nordeste, industrial, desde La Plata hacia y sobre la costa del Paraná, integrada a las áreas industriales de la Capital Federal y Santa Fe; la pampa húmeda, sustentada principalmente en actividades rurales, aunque también con algunos manchones de producción de implementos para el agro; la sudoeste, originada por la gravitación del centro industrial de Bahía Blanca y su puerto; la de Olavarría-Tandil, centro industrial secundario; la sudeste, que abarcaba el área industrial pesquera de Necochea y Mar del Plata; la noroeste, semiárida y de drenaje demográfico; y el área Guido-Dolores, sometida a un fuerte proceso depresivo. Sobre la base de este diagnóstico espacial se pretendía conseguir un desarrollo más armónico y desalentar el congestionamiento del Conurbano de la Capital Federal con el otorgamiento de franquicias y exenciones impositivas, créditos, garantías, asistencia técnica y preferencia en licitaciones.⁹

El Consejo Provincial elaboró una serie de planes de desarrollo que se sucedieron en los años subsiguientes con visos de continuidad, aun cuando se interrumpieron y superpusieron temporalmente, producto de los avatares políticos. De acuerdo con un Plan Trienal elaborado en 1967 se definieron tres núcleos o polos de crecimiento que se fueron poniendo en marcha en el transcurso en el siguiente lustro: Bahía Blanca, Quequén-Mar del Plata y Olavarría-Tandil. La propuesta era promover las industrias, en especial las extractivas, las de transformación primaria y las de base, y contemplar el estímulo de la interacción recíproca en la complementación industrial y la expansión de la demanda interna y externa, además de lograr una integración balanceada del desarrollo agroindustrial. De manera paralela, se llevaron a cabo algunas importantes obras de infraestructura como el embalse sobre el río Sauce Grande en la zona de Sierra de la Ventana, obras de pavimentación y la ampliación de la red de energía eléctrica.

Posteriormente, en el Plan Trienal 1969-1971 las circunstancias habían variado, y lo más urgente en cuanto a la implantación de los polos de crecimiento se había puesto en marcha; en consecuencia, el énfasis —que acompañaban los cambios de la dinámica política a nivel nacional— viró hacia estrategias que consideraran especialmente la situación social. De todos modos en el período se continuó con el emplazamiento del parque industrial Olavarría-Tandil y la ampliación de la infraestructura vial y de las redes de interconexión eléctrica. Al mismo tiempo, notables inversiones se desarrollaban desde el ámbito privado, como la instalación en Ensenada de Propulsora Siderúrgica, del grupo Techint, una enorme acería integrada con capacidad de producir 500.000 toneladas de acero. No obstante, la Dirección General de Fabricaciones Militares (DGFM) vetó el plan ya que consideraba que la nueva planta competiría con las anunciadas ampliaciones de SOMISA y limitaron su producción solo a distintos tipos de laminados.

A fines de la década, la provincia encaró un programa más ambicioso a través del Plan Quinquenal 1970-1974 que contemplaba nuevas áreas para su desarrollo y la continuidad y ampliación de los polos de crecimiento. Las acciones estuvieron focalizadas en el parque industrial Quequén-Mar del Plata y en el estudio para radicaciones de industrias alimenticias, fundamentalmente. También se previó la ampliación de la infraestructura vial y aérea y el desarrollo de líneas de alta tensión que permitieran la interconexión centro-costa.¹⁰

Dentro de las grandes obras del Área Paraná (que incluía a Ramallo, San Nicolás, Pergamino, San Pedro, Bartolomé Mitre, Baradero, Zárate, Campana, San Antonio de Areco, San Andrés de Giles, General Rodríguez y Luján) se impulsaron trascendentales proyectos como la instauración de una planta de papel prensa en San Pedro, la ampliación de SOMISA, la Central Nuclear Atucha I (primera central nuclear de América Latina) en las cercanías de Lima y el Complejo Ferroviario Zárate-Brazo Largo. Este último proyecto se trataba de la obra de infraestructura más importante de su tipo en el país, atravesaba el Delta bonaerense y permitía integrar el principal eje económico con la Mesopotamia.¹¹

Los proyectos en el Área Paraná entroncaron con un plan de la DGFM que venía en progreso desde años atrás. En efecto, hacia 1965 a través de un convenio entre la DGFM y el Conade se procuró integrar la zona industrial Ramallo-San Nicolás en un enorme complejo industrial deno-

minado COMIRSA, de 3.000 hectáreas, con el propósito de consolidar el crecimiento sidero-mecánico-metalúrgico de la provincia de Buenos Aires y de la nación, con eje en la planta de SOMISA. En esa superficie podrían instalarse distintas empresas que aprovecharían la infraestructura y los servicios del complejo (entendido como polo de desarrollo o parque industrial), en especial la energía proveniente de la Central Termoeléctrica de San Nicolás, las líneas de ferrocarriles y las pistas de aterrizaje, el gasoducto de Campo Durand-Buenos Aires-Ruta 8 y de las obras complementarias que se proyectaban realizar por más de 120 millones de dólares.

El retorno del peronismo y el final de la ISI

En lo que se refiere específicamente a la política industrial, el gobierno peronista pretendía alcanzar el pleno empleo de los recursos y mayores niveles de eficiencia. Para ello consideraba avanzar en la sustitución de importaciones, en especial de maquinarias e insumos básicos, y consolidar la empresa nacional, la integración regional y las exportaciones manufactureras. Así, junto a un discurso que enfatizaba el apuntalamiento de las pequeñas y medianas empresas, se programaba continuar con los grandes proyectos industriales ya iniciados, controlar el crecimiento “exagerado” de ramas no prioritarias y desarrollar y reconvertir algunas industrias de bienes de consumo.

La promoción enunciada en un Plan Trienal quedó plasmada en la ley 20.560 de 1973, y reglamentada mediante tres decretos sectoriales referidos a la petroquímica, la siderurgia y la actividad forestal. Desde el punto de vista regional, la ley de promoción industrial tenía como meta lograr la descentralización geográfica de las actividades industriales a través de la promoción y el establecimiento de empresas 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).¹²

La provincia de Buenos Aires no estaba especialmente vista como región dentro de la promoción industrial del peronismo; no obstante,

los decretos sectoriales la implicaban particularmente: en el área petroquímica se instauró un régimen específico que contemplaba la creación de empresas estatales productoras de insumos básicos, mixtas (transformación primaria) y de bienes finales (que podían ser íntegramente privadas). En 1974 comenzó a producir la estatal Petroquímica General Mosconi, en Ensenada. Pero el proyecto más ambicioso era el emplazamiento de un complejo petroquímico en Bahía Blanca, creado en 1970. Luego de innumerables debates, la DGFm armó la estructura empresarial y productiva definitiva del polo en 1975, con un acuerdo sobre la composición accionaria que tendría la empresa madre, Petroquímica Bahía Blanca, y las plantas satélite.

En el área siderúrgica el plan impulsaba especialmente la construcción de plantas de reducción directa de mineral con el fin de eliminar la dependencia exterior en la provisión de chatarra. El total de acero producido localmente resultaba insuficiente para atender la demanda de semielaborados. Esperando resolver ese desfase que afectaba la disponibilidad de divisas del país, el gobierno peronista se propuso crear una capacidad de producción superior a la demanda interna y conservar el poder de decisión nacional en el sector. Sobre la base de estos propósitos se proyectó la expansión de las empresas ya establecidas y la creación de otras nuevas. Entre las instaladas se encontraba Dálmine (en Campana), que avanzó en su proceso de integración, y la estatal SOMISA, que inauguró su segundo alto horno en 1974. El decreto de promoción sectorial dispuso que se realizaran estudios para poner en marcha una nueva planta integrada con capacidad para producir hasta 3 millones de toneladas de acero. En marzo de 1975 la DGFm constituyó una nueva sociedad, Siderúrgica Integrada S. A. (SIDINSA) y el gobierno declaró de “absoluta y máxima prioridad e interés nacional” al proyecto. Los estatutos aprobados en 1975 definieron la instalación de la planta en Bahía Blanca. El lugar elegido se justificaba por las “condiciones muy adecuadas en términos de costos de inversión y operación, con objetivos de mayor descentralización industrial y mayor equilibrio económico regional”. Por la escala de la inversión y de la producción prevista, SIDINSA era el proyecto industrial más grande de la historia de la provincia de Buenos Aires y se ubicaría seguramente entre las primeras tres empresas más grandes de la Argentina. Sin embargo, el golpe militar de 1976 y la caída del consumo de acero en los años siguientes inhibieron

el desarrollo de este proyecto y SIDINSA languideció hasta que fue liquidada durante el gobierno de Raúl Alfonsín.

Por su parte, el decreto referido a las actividades forestales promovía el aprovechamiento de los recursos naturales y la profundización de la sustitución de las importaciones de papel (en especial de papel para diarios) y de cartones. La planta de Papel Prensa estaba estableciéndose en San Pedro, al norte de la provincia de Buenos Aires, con aporte de capital estatal. Se estimaba que comenzaría a producir cien mil toneladas de papel en 1975 con madera proveniente de la zona del Delta. Pero la puesta en marcha se demoró y la empresa cambió de manos en distintas ocasiones. Iniciaría la producción bajo el control de los principales diarios de Buenos Aires durante la última dictadura militar. Finalmente, el Plan Trienal también fijó un programa de construcción naval y otro de desarrollo pesquero al sur de Bahía Blanca, pero éstos no lograron cumplimentarse acabadamente en esos vertiginosos años.

Junto a estas iniciativas y lineamientos nacionales, la provincia de Buenos Aires desarrolló un Plan Provincial Cuatrienal 1973-1976 que contemplaba la ampliación de la infraestructura vial, aérea y energética (se dispuso de un turbogenerador en General Lavalle). En este último sentido, el plan seguía un Plan Trienal de Energía elaborado por la Dirección de Energía de la Provincia de Buenos Aires (DEBA) tendiente a la mejora de la calidad y la eficiencia del sistema eléctrico provincial, que incluía entre otras obras la instalación de una central de acumulación en Balcarce, una central termoeléctrica en Ingeniero White y turbinas a gas en Saladillo y Mar de Ajó. Las acciones que venían desarrollándose desde hacía tiempo tuvieron su punto destacado a nivel nacional cuando la Comisión Nacional de Energía Atómica puso en marcha la central de Atucha en 1974 y quedó interconectada con la red del GBA y el litoral.¹³

Estos grandes emprendimientos fueron modificando parcialmente el perfil productivo de la provincia. No obstante, las estadísticas hacia el final del período peronista indican que la producción de bienes de consumo masivo fue mucho más vigorosa que la de las ramas consideradas “básicas” y “estratégicas” en el programa de gobierno, cuya participación en el producto industrial se mantuvo estancada. Las políticas de redistribución, al incrementar los salarios de los sectores populares, modificaron el perfil de la demanda y por lo tanto las industrias “vege-

tativas” que producían bienes de consumo masivo aumentaron su tasa de crecimiento, mientras que las industrias “dinámicas” crecieron a menor ritmo que en años anteriores. En suma, la recomposición de la demanda de consumo resultante de la redistribución de ingresos produjo, paradójicamente, un mayor impacto que las anunciadas políticas de promoción. Con todo, el número de establecimientos continuaba en aumento. En 1974 había 46.600 en la provincia, sin considerar los partidos del GBA, que tenían unos 30.000. Este número era el doble de los existentes en la Capital Federal. La concentración de las actividades continuaba siendo muy importante. En Buenos Aires, los partidos más destacados en el número de establecimientos eran General San Martín, La Matanza, Lanús, 3 de Febrero, Avellaneda y Vicente López, mientras que los partidos restantes representaban menos del 4% del total. Fuera del conurbano, el mayor número de fábricas seguía concentrándose en La Plata, General Pueyrredón y en los partidos en los que tradicionalmente se habían desarrollado las actividades industriales.

REESTRUCTURACIÓN ECONÓMICA Y DESINDUSTRIALIZACIÓN EN LAS ÚLTIMAS DÉCADAS DEL SIGLO XX

La dictadura militar

A partir de 1976 la intervención del Estado fue cuestionada fuertemente por los principales grupos en el poder político; esa crítica se apoyaba además en un contexto internacional caracterizado por la reversión de las ideas keynesianas, que se presentaban como la causa del déficit del sector público y del creciente proceso inflacionario, y por una profunda reestructuración de las condiciones de acumulación. En la Argentina ese proceso también entroncó con el ataque, si bien selectivo, a la industrialización y a los instrumentos estatales destinados a su impulso (planificación, protección, regímenes de promoción y otros estímulos).

En el modelo económico que se fue diseñando e implementando con altibajos a partir de entonces y hasta el cambio de siglo, el Estado debía cumplir un papel menor y dar paso al mercado. A ello se abocó la llamada “privatización periférica”, política económica aplicada por el ministro de Economía José Martínez de Hoz consistente en la privatiza-

ción parcial de actividades rentables de las grandes empresas públicas, como la cesión de áreas petroleras para su explotación. En ese esquema la industria no constituía un sector clave desde el punto de vista de sus potencialidades productivas y de acumulación. Indudablemente, la política económica que desplegó la última dictadura (en especial la reforma financiera, la política cambiaria y la apertura comercial) tuvo su peso al iniciar un proceso de reestructuración económica que sería perdurable en las décadas siguientes y, como resultado, la actividad fabril dejó de ser el sector dinamizador de la economía y perdió peso relativo frente a otros sectores productivos y a los servicios.

En el contexto de estancamiento del valor agregado total del sector, se produjeron cambios relevantes en la composición interna. La reforma arancelaria introducida durante la gestión de Martínez de Hoz no se aplicó con la misma intensidad a toda la industria. Mientras una mayoría de empresas se veía sometida a la competencia de los productos importados (con caídas notables en rubros como textiles, cuero y madera, y también en la producción de maquinaria y equipos, una de las líderes del proceso sustitutivo), un reducido número de empresas productoras de bienes intermedios (como celulosa, papel, químicos, acero o aluminio) que habían gozado de beneficios promocionales en el período anterior —firmas que además tenían acceso privilegiado al crédito externo— permanecieron con una alta protección. En consecuencia, se produjo un incremento de la participación de esos sectores en el total de la producción manufacturera y un aumento de la concentración. Por ejemplo, los proyectos de Papel Prensa y de Celulosa del Litoral en San Pedro, de Celulosa Argentina en Bernal, de Massuh en Quilmes y de Scholnik en Zárate tuvieron concreción en esos años y lograron que Buenos Aires tuviera más del 50% de la producción total de pastas y de papel del país. También Petroquímica Bahía Blanca comenzó a producir etileno a partir de etano separado por Gas del Estado en General Cerri; mientras que Polisur inauguró sus plantas de polietileno en el polo de Bahía Blanca.

De forma simultánea, como los militares que detentaban el poder tenían la idea de que la industria debía supeditarse al conflicto social, impulsaron el desplazamiento de las fábricas con el propósito de dispersar a los trabajadores. De este modo se fueron cerrando fábricas en polos de concentración de mano de obra en Buenos Aires, Rosario y

Córdoba. Paradójicamente, la dictadura militar fue logrando lo que muchos gobiernos habían impulsado con escaso éxito: la desconcentración regional de la industria, alentada además por las facilidades otorgadas a grandes empresas que se radicaran en distintas provincias a través de regímenes específicos de promoción (La Rioja, San Luis, Catamarca, San Juan y Tierra del Fuego).

Como destacó el economista Jorge Schvarzer, el gobierno de la provincia de Buenos Aires, con el foco puesto desde el discurso en los problemas ambientales, implementó un Plan de Desarrollo Industrial cuyos objetivos principales eran la expansión y la descentralización geográfica de las actividades manufactureras; para ello se aplicaron franquicias especiales a aquellas empresas que trasladasen sus actividades a áreas promocionadas en otras provincias. De esta manera, a partir de 1979 se impulsó la erradicación de muchas plantas del conurbano. También en otros centros de producción se aplicó una política similar; por ejemplo, en la actividad pesquera (Mar del Plata era el principal puerto del país tanto por el tonelaje de barcos como por el volumen de los desembarques y las instalaciones) se registró una tendencia a la desconcentración regional de la actividad con procura de la localización de empresas en diversos puertos, particularmente en Quequén (donde se instaló la empresa argentino-española Huemul), Necochea y Bahía Blanca, una política que se acompañó con mecanismos promocionales y subsidios, según se verá en el capítulo de Agustín Nieto de este volumen.¹⁴

La información censal disponible para 1984 recalca la efectividad de esas políticas. El número de establecimientos y la ocupación industrial se redujo por vez primera en el GBA (al igual que en la Capital Federal) respecto de 1974, con casos extremos como los de Avellaneda (donde se verificó una reestructuración importante de la actividad frigorífica) y Lanús (áreas “a descentralizar”), que perdieron más del 20% de los obreros en ese período. Mientras, los partidos del interior de la provincia seguían participando con una proporción muy menor del total del valor agregado. Allí continuaban destacándose las industrias de alimentos y bebidas; esa rama intervenía con el 23% del producto de toda la industria y representaba más del 30% del total del país. Dentro del rubro, la industria aceitera había adquirido gran significación tanto en el valor de la producción como por la participación dentro de las exportaciones totales.

La experiencia radical

Uno de los objetivos fundamentales del gobierno radical en 1983 consistía en romper el legado recesivo impuesto por la dictadura militar a través de una mejora de la distribución del ingreso y del impulso de las exportaciones manufactureras. Sin embargo, en parte producto de los cambiantes lineamientos estratégicos y redefiniciones de las políticas aplicadas y, en parte, por la propia caída del nivel de actividad, en los hechos el proceso de pérdida de peso relativo de la industria se profundizó en el transcurso del gobierno de Raúl Alfonsín, que alcanzó niveles dramáticos con la crisis hiperinflacionaria de 1989, cuando las actividades fabriles registraron los más bajos niveles de producción en un cuarto de siglo.

En tanto algunos grandes proyectos como los vinculados a la petroquímica se veían retrasados o paralizados como consecuencia de la profunda crisis fiscal, el gobierno llevó adelante en sus últimos años una política de privatizaciones que coadyuvó a redefinir la estructura del sector industrial, entre otras razones porque incluía la atracción de capital privado a la industria petrolera a través del llamado Plan Houston, la venta de empresas estatales cuya privatización no se había logrado durante la gestión de Martínez de Hoz y el inicio de la privatización de algunas compañías bajo control de Fabricaciones Militares.

Dentro de un escenario de intensas fluctuaciones del funcionamiento industrial, algunas pocas actividades, mayoritariamente productoras de bienes intermedios (como químicas y metálicas básicas), registraron tasas positivas de crecimiento. También las industrias aceitera y, en menor medida, pesquera tuvieron buena respuesta por las posibilidades exportadoras. Al interior de la producción de bienes intermedios adquirieron fuerte presencia aquellos proyectos promocionados por grupos económicos como los de Celulosa Argentina y Massuh en pasta celulósica y papel, los de Pérez Companc y Garovaglio Zorraquín en petroquímica, los de Loma Negra en la industria cementera o los de Techint en siderurgia, proyectos iniciados en el período anterior y que se desarrollaban mayormente en el ámbito de la provincia de Buenos Aires.¹⁵ También tuvo inicio la plena producción del Complejo Petroquímico de Bahía Blanca, aunque en 1988 la DGFM comenzó a transferir su participación en las empresas mixtas a capitales privados y se suspendieron los subsidios al sector.

La industria bonaerense al igual que a nivel nacional sufrió paulatinas modificaciones. Por un lado, los duros años de inflación implicaron el cierre de muchos establecimientos, tanto de gran tamaño como Pymes. Por otro, muchas de las iniciativas provinciales en materia económica e industrial quedaron pronto encumbradas por las recurrentes crisis de la economía. Los distintos ensayos de promoción se sucedían sin logros significativos hasta que la debacle hiperinflacionaria terminó por arrastrarlos definitivamente.

Con todo, se destacan algunas iniciativas impulsadas desde ciertos reductos burocráticos de eficiencia, como los proyectos impulsados desde el Banco de la Provincia de Buenos Aires, especialmente la creación en 1984 de la Gerencia Jorge Sábato, un área de promoción de inversiones privadas locales y extranjeras y de transferencia de tecnología, así denominada en honor al destacado físico y tecnólogo argentino. Junto con el Banco Nacional de Desarrollo se promovieron varios emprendimientos de Pymes en la producción de componentes eléctricos, energía nuclear, productos químicos, biotecnología, comunicaciones, etc.¹⁶ Asimismo, una serie de valiosas obras hidráulicas fueron llevadas a cabo en el marco de un plan trienal de gobierno durante la gestión de Antonio Cafiero (1987-1991), que permitieron recuperar un millón y medio de hectáreas que se encontraban bajo las aguas. En esa gobernación se sentaron las bases para la reactivación de La Plata, Berisso y Ensenada, con la reglamentación para el funcionamiento de la zona franca del puerto de la capital bonaerense, cuya propiedad fue traspasada al Estado provincial; se instaló un Polo Tecnológico de Informática y Telecomunicaciones en el predio del viejo frigorífico Swift de Berisso y se puso en funcionamiento el Consorcio de Frigoríficos Exportadores, una asociación del gobierno provincial con una treintena de pequeños y medianos productores.

Hacia fines de la década de 1980 el papel de la provincia de Buenos Aires en el total de la industria manufacturera del país se había reducido respecto del inicio de la gestión radical, tanto en el valor de la producción (era la provincia que había perdido participación relativa en mayor proporción) como en los puestos de trabajo ocupados. Buenos Aires contaba también con menos establecimientos industriales que en 1984, unos 36.600, que representaban el 37% del total del país; la mayoría de ellos estaban dedicados a la producción de metales y maquina-

rias, seguidos por los textiles y los vinculados a la producción de alimentos. Ostentaba además de 38 aglomeraciones industriales, incluidos parques, zonas y áreas específicas reservadas para la radicación de industrias.¹⁷

El apogeo del neoliberalismo

Durante la experiencia del menemismo y el gobierno de la Alianza que le siguió, el desmantelamiento del sector público cobró aun más fuerza, en concordancia con los planteos del Consenso de Washington, un decálogo de medidas liberales propuestas por organismos financieros internacionales para ser aplicado en América Latina. El retiro del Estado, ya ensayado en los años anteriores, sería a partir de las crisis hiperinflacionarias de 1989 y 1990 tan rápido como masivo. La “reforma del Estado” autorizó al Poder Ejecutivo a privatizar, total o parcialmente, casi todas las empresas estatales. Entre las empresas industriales más importantes pueden mencionarse la venta de YPF y de SOMISA (adquirida por Propulsora Siderúrgica de Techint y transformada en Siderar) y de las petroquímicas (en 1991 el Estado vendió su parte correspondiente en la mayoría de las empresas satélite del Complejo Petroquímico Bahía Blanca y años después privatizó la empresa madre, mientras que General Mosconi quedó en manos de YPF, privatizada en 1999).

En esos años, el proceso de desarticulación de la estructura fabril se profundizó; la sobrevaluación de la moneda local con la ley de Convertibilidad y una amplia apertura comercial condujo a una fuerte desintegración de la producción y al debilitamiento o desaparición de núcleos estratégicos de la matriz productiva (como la industria local de bienes de capital), signado por un retroceso de las actividades con elevado grado de desarrollo tecnológico y de ingeniería. Durante el período, tendió a consolidarse una estructura manufacturera crecientemente asociada a la explotación de ventajas comparativas naturales (como la producción de alimentos o la refinación de petróleo), a la fabricación de *commodities* industriales (especialmente metales básicos y productos químicos) o de sectores beneficiados con políticas especiales, como el automotriz.

En consonancia con ese proceso, durante la década de 1990 la industria bonaerense se concentró en unas pocas actividades. Sobresale la

creciente participación en el valor de producción de la química y petroquímica y de los complejos automotrices, los cuales junto a alimentos y bebidas y destilerías de petróleo determinaban más del 54% del valor de la producción provincial y el 38% del empleo.

Paralelamente, frente al shock competitivo y la desaparición de numerosas pequeñas y medianas empresas, muchos partidos bonaerenses abrieron en su territorio parques y sectores industriales con el fin de atraer fábricas en diferentes ramas de actividad y generar nuevos puestos de trabajo. En los tempranos años noventa tuvieron lugar varios proyectos de inversión, por ejemplo el de Cerámica San Lorenzo en Azul, el de Cargill –que instaló una nueva planta aceitera en Bahía Blanca–, el de McCain Foods en Balcarce, la nueva planta de Arcor en Salto o la planta de Gatic en Coronel Suárez; también en localidades cercanas a la ciudad de Buenos Aires tuvieron lugar varios proyectos, como la nueva planta de papel de Zucamor en Berazategui, la de Zanon en Escobar o la ampliación de Mastellone en General Rodríguez.

Como parte de ese proceso, se originó una creciente concentración de la producción en torno de un conjunto reducido de grandes firmas de origen local y extranjero con la consiguiente quiebra de varias pequeñas y medianas industrias, que implicó la pérdida de puestos de trabajo y el aumento de las tasas de desempleo. Con todo, hacia 2001 la provincia (excluido el GBA) contenía la mayor cantidad de Pymes del país, después de Santa Fe y la ciudad de Buenos Aires (en este segmento se destacaban los partidos de Bartolomé Mitre, Chivilcoy, Luján, San Andrés de Giles y Pergamino).

CONSIDERACIONES FINALES

El comportamiento de la industria es uno de los elementos clave para definir el proceso de desarrollo de un país o una región. Resulta evidente que las actividades manufactureras en la provincia fueron centrales en el conjunto de la economía provincial y marcaron las características del sector a nivel nacional, especialmente en actividades productivas tradicionales, como las de alimentos y textiles. Pero también grandes proyectos y emprendimientos encarados en su territorio a partir de los años cuarenta, en rubros como siderurgia, petroquímica, metalmeccáni-

ca o en la producción de cemento, marcaron el ritmo y los avatares del derrotero nacional de esos sectores.

Existió además un correlato muy estrecho entre las políticas públicas vinculadas a la promoción de las actividades fabriles y las encaradas por la provincia. En este sentido, las políticas de descentralización impulsadas por las administraciones nacionales no tuvieron grandes éxitos, y el conurbano bonaerense (así como la Capital Federal) mantuvo una proporción significativa de la producción, de número de establecimientos y de empleo. Con todo, esas políticas también lograron algunos impactos puntuales que tendieron a la desconcentración fabril, al apoyar a otras provincias o incluso al interior de la Provincia de Buenos Aires. En rigor, la industria creció en todo el período y mantuvo su participación hasta el inicio de las políticas de reestructuración y desindustrialización, donde se verificó una caída del número de establecimientos, del empleo y un relativo proceso de desconcentración espacial.

A partir de 1976 la participación del sector manufacturero bonaerense en el PBI resultó fluctuante aunque decreciente y se generó una compensación de esa caída con un crecimiento de la actividad comercial y de servicios. Ello fue incluso más evidente a partir de la década de 1990, cuando se profundizaron las políticas neoliberales de dólar barato, privatizaciones y apertura comercial, hasta el colapso de ese modelo hacia fines de 2001.

Empero, la provincia de Buenos Aires mantenía en el cambio de siglo un lugar preponderante en el total del valor agregado a la industria, y en algunas ramas y actividades que requieren niveles técnicos superiores y mayor uso de capital, esa participación era muy elocuente: más del 80% del valor agregado en la producción de instrumentos de medición, tres cuartas partes en destilerías de petróleo, más del 60% en productos químicos, petroquímicos y metales básicos, etc. De este modo, la provincia presentaba una sustancial especialización en productos industriales semielaborados basados en recursos energéticos y agrícolas, insumos intermedios y productos manufacturados intensivos en capital (como la fabricación de vehículos). Pese a este importante nivel de desarrollo industrial, continuaba observándose una situación dual, caracterizada por una alta concentración económica en el eje fluvial industrial, en tanto que el resto del espacio provincial presentaba un elevado aporte primario con un bajo índice de industrialización.

NOTAS

- ¹ Aunque Buenos Aires ha sido la principal provincia minera de la Argentina, debido a las extracción de rocas de aplicación como calizas, granitos y yeso, así se mantuvo hasta 1997, cuando fue superada por Catamarca.
- ² Dirección Nacional de Estadística, *Estadística Industrial*, Buenos Aires, 1941.
- ³ Oitaven, Alberto: *La industria en la provincia de Buenos Aires*, Buenos Aires, Ministerio de Obras Públicas, Dirección de Agricultura e Industrias, 1945, p. 8.
- ⁴ Si bien las inversiones más importantes al amparo de esta ley tuvieron lugar en la provincia de Córdoba (Kaiser y Fiat), otras empresas también destacadas se radicaron en el conurbano bonaerense, como los casos de Mercedes Benz en González Catán, que instaló una planta para fabricar camiones, o Deutz, destinada a fabricar tractores en Haedo.
- ⁵ Gobernación de Buenos Aires, *Plan Trienal, 1947-1949, Fundamentación técnico-económica*, La Plata, 1947.
- ⁶ Provincia de Buenos Aires, Ministerio de Obras Públicas, *Plan General de Trabajos Públicos*, La Plata, 1948, pp. 120 y ss.
- ⁷ Dirección Nacional de Estadísticas y Censos, *Censo industrial 1954*, Buenos Aires, 1960.
- ⁸ Consejo Federal de Inversiones, *Revista de Economía Regional*, año 2, n.º 2, noviembre de 1965.
- ⁹ Provincia de Buenos Aires, Asesoría Provincial de Desarrollo, *Planificación del Desarrollo en la Provincia de Buenos Aires, 1966-1970*, t. I, Buenos Aires, 1970.
- ¹⁰ Provincia de Buenos Aires, Asesoría Provincial de Desarrollo, *Plan Cuatrienal de Desarrollo de Buenos Aires 1973-1976*, t. I, *Síntesis de los Estudios Sectoriales*, Buenos Aires, 1972.
- ¹¹ En efecto, aún hoy el eje económico más relevante del país se encuentra sobre el Río de la Plata y continúa a orillas del Paraná, sobre la costa de la provincia de Buenos Aires y de Santa Fe, desde la ciudad de La Plata en el sur hasta Rosario al norte, pasando por la aglomeración de la ciudad de Buenos Aires y su puerto, y el complejo Campana-Zárate.
- ¹² Presidencia de la Nación, *Plan Trienal para el Sector Industrial, 1974-1977*, t. 1, Buenos Aires, 1973.
- ¹³ Años después comenzó a construirse una planta de agua pesada en Ezeiza y, en 1981, Atucha II.
- ¹⁴ Banco de la Provincia de Buenos Aires, *Reseña histórico-económica de los partidos de la provincia de Buenos Aires*, t. 1, Buenos Aires, 1981.
- ¹⁵ Este proceso de concentración implicó que antiguas empresas bonaerenses fuesen absorbidas por otras, como ocurrió en la siderurgia, donde desaparecieron La Cantábrica, Acerías Bragado y SIAT.

¹⁶ Banco de la Provincia de Buenos Aires, *El Banco de la Provincia de Buenos Aires, 1983-1987*, Buenos Aires, 1987, pp. 24 y ss.

¹⁷ Centro de Estudios Bonaerense, *Informe de coyuntura*, n.ºs 50-51, diciembre de 1995; y Consejo Federal de Inversiones, *Producto bruto geográfico, 1970-1985*, t. I, Buenos Aires, 1990.

BIBLIOGRAFÍA

Azpiazu, Daniel y Schorr, Martín: *Hecho en la Argentina. Industria y economía, 1976-2010*, Buenos Aires, Siglo XXI, 2010.

Cafiero, Antonio: *Militancia sin tiempo. Mi vida en el peronismo*, Buenos Aires, Planeta, 2011.

Castro, Claudio: “Un nuevo actor siderúrgico en la Argentina de posguerra: el grupo Techint”, en Marcelo Rougier (dir.): *Políticas de promoción y estrategias empresariales en la industria argentina, 1950-1980*, Buenos Aires, Ediciones Cooperativas, 2007.

Dale, William: *Estímulo de las inversiones extranjeras privadas en la Argentina*, Buenos Aires, Comisión Nacional de Administración del Fondo de Apoyo al Desarrollo Económico, 1960.

Ferrer, Aldo: *La economía argentina*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 2008. Con la colaboración de Marcelo Rougier.

Ferrer, Aldo y Rougier, Marcelo: *La historia de Zárate-Brazo Largo. Las dos caras del Estado argentino*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 2010.

Girbal-Blacha, Noemí: *Historia del Banco de la Provincia de Buenos Aires. Gestión del doctor Arturo Jauretche (1946-1950)*, Buenos Aires, Ediciones del Banco de la Provincia de Buenos Aires, 1993.

———: “La provincialización estatal del Banco y su ingreso en el régimen nacional”, en Alberto de Paula y Noemí Girbal-Blacha: *Historia del Banco de la Provincia de Buenos Aires, 1822-1997*, Buenos Aires, Macchi, t. II, 1998.

La Scaleia, Luis: *Estado, desarrollo eléctrico y cooperativismo en la provincia de Buenos Aires, 1946-1962*, Tesis de Doctorado, Universidad Nacional de Luján, 2012.

Mateo, Graciela: “El gobierno de Domingo Mercante: expresión singular del peronismo clásico”, en Raanan Rein y Rosalie Sitman (comps.): *El primer peronismo. De regreso a los comienzos*, Buenos Aires, Lumiere, 2005.

Odisio, Juan: “El Complejo Petroquímico de Bahía Blanca: una historia sinuosa”, en *Estudios Ibero-Americanos*, n.º 2, 2008.

- : “El Complejo Petroquímico de Ensenada: la última apuesta del Estado empresario argentino”, en Marcelo Rougier (dir.): *Estudios sobre la industria argentina*, Buenos Aires, Lenguaje Claro, 2010.
- Rougier, Marcelo: *Industria, finanzas e instituciones. La experiencia del Banco Nacional de Desarrollo*, Bernal, UNQ, 2004.
- : *La política crediticia del Banco Industrial durante el primer peronismo*, Buenos Aires, CEEED-Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires, 2001.
- Rougier, Marcelo y Fiszbein, Martín: *La frustración de un proyecto económico. El gobierno peronista, 1973-1976*, Buenos Aires, Manantial, 2006.
- Rougier, Marcelo y Odisio, Juan: “Estrategias de desarrollo y modalidades de financiamiento en el Canto de Cisne de la industrialización argentina”, en *Anuario Escuela de Historia*, n.º 23, 2010-2011.
- Schvarzer, Jorge: “Estrategia industrial y grandes empresas: el caso argentino”, en *Desarrollo Económico*, n.º 71, 1978.
- : *La industria que supimos conseguir*, Buenos Aires, Planeta, 1996.
- : *Promoción industrial en la Argentina, Características, evolución y resultados*, Buenos Aires, CISEA, 1987.
- Unión Industrial Argentina: *La nueva geografía industrial argentina*, Observatorio Permanente de las PyMIs Argentinas, Buenos Aires, Universidad de Bologna, 2002.
- Yoguel, Gabriel y Gatto, Francisco: *La producción industrial de las medianas y pequeñas plantas manufactureras en la provincia de Buenos Aires*, Buenos Aires, CFI, 1988.