

La promoción industrial durante el peronismo. Impacto y límites de la ley de industrias de interés nacional (1944-1958)

CLAUDIO BELINI

CONICET / UBA

Instituto de Historia Argentina y Americana “Dr. Emilio Ravignani”

cfbelini@hotmail.com

RESUMEN

El objetivo de este artículo es analizar el impacto que tuvo el primer sistema de promoción industrial sobre el sector manufacturero en la Argentina de la inmediata posguerra. Se sostiene que si bien la ley tuvo inicialmente un escaso impacto en términos de los establecimientos afectados y del personal empleado, desde un punto de vista cualitativo logró alentar la producción en un conjunto de industrias de las ramas química y metalúrgica. El trabajo analiza el papel de la burocracia estatal y de los empresarios en la instrumentación del sistema. Adicionalmente, clasifica el tipo de industrias protegidas y revela los límites que los incentivos aplicados tuvieron para el desarrollo manufacturero.

PALABRAS CLAVE

Peronismo - Política industrial - Industria manufacturera – Empresarios
- Burocracia

ABSTRACT

The aim of this article is to analyze the impact of the first system of industrial promotion in Argentina during the post-war years. It is supported that although the law had initially a low impact in the number of the affected establishments and the workforce, from a qualitative point of view promoted the industrial growth especially in chemical and metallurgical branches. This

TEMAS DE HISTORIA ARGENTINA Y AMERICANA, XVI (ENERO-JUNIO DE 2010) pp. 59-97

work analyzes the role of the state bureaucracy and of the businessmen in the law implementation. Additionally, the paper evaluates the nature of protected industries, and underlines its limits in order to promote the manufacturing development.

KEY WORDS

Peronism - Industrial Policy - Manufacturing industry – Entrepreneurs
- Bureaucracy

INTRODUCCIÓN

En el primer aniversario del golpe militar del 4 de junio de 1943, el general Edelmiro Farrell estableció por decreto N° 14.630 el primer sistema de fomento industrial. La medida, que era el resultado de la colaboración entre un grupo de ingenieros y economistas discípulos de Alejandro Bunge y los jefes militares, se proponía responder a los temores de los sectores industriales frente a la inminente restauración del comercio internacional. Dos años más tarde, el Parlamento convirtió en ley la medida, ratificando así el interés del gobierno peronista por estimular el crecimiento y la diversificación industrial.

Los estudios sobre la política industrial peronista han sostenido la importancia del crédito en el aliento a la industrialización¹. Más recientemente se ha analizado el papel cumplido por el Banco de Crédito Industrial y se ha estudiado la aplicación de otros instrumentos como la tarifa aduanera, la administración del comercio exterior mediante cuotas y prohibiciones, la creación de empresas públicas industriales y el fomento al ingreso de capital extranjero en diversas ramas industriales². Sin embargo, no contamos con un estudio específico sobre la ley de industrias de interés nacional. Si bien algunos estudios han mencionado el decreto N° 14.630/44 como un antecedente de las leyes de promoción industrial aplicadas a partir de la década de 1960 y presentan algunas de sus características generales, no se ha analizado el

¹ Un estudio pionero es el de Hugh Schwartz, “The Argentine Experience with Industrial Credit and Protection Incentives, 1943-1958”, Ph.D. diss, Yale University, 1967.

² MARCELO ROUGIER, *La política crediticia del Banco Industrial durante el primer peronismo*, Buenos Aires, CEEED, Facultad de Ciencias Económicas, 2001; NOEMÍ GIRBAL-BLACHA, *Mitos, paradojas y realidades en la Argentina peronista*, Bernal, UNQ, 2003; CLAUDIO BELINI, *La Industria Peronista. Políticas públicas y cambio estructural, 1946-1955*, Buenos Aires, Edhasa, 2009.

contexto que condujo a su implantación ni se ha evaluado su impacto sobre el sector manufacturero³.

Este artículo tiene como objetivo analizar la elaboración e implementación del decreto de industrias de “interés nacional”. Se sostiene que este régimen promovió un número limitado de actividades manufactureras, que en 1946 tenían una participación modesta en la estructura sectorial. Sin embargo, la promoción sectorial alentó una mayor diversificación productiva promoviendo la instalación de nuevas industrias químicas, siderometalúrgicas y eléctricas. Si bien los beneficios contemplados en el decreto N° 14.630/44 no constituyeron incentivos suficientes para promover la instalación de industrias productoras de bienes básicos, que requerían grandes inversiones y el control sobre tecnologías de producción sofisticadas, la aplicación del decreto fue particularmente importante durante los años de la posguerra en la medida en que permitió a algunas industrias obtener protección contra las importaciones en un momento en que la disponibilidad de divisas permitía un importante volumen de compras en el exterior. A partir de 1949, cuando la crisis del sector externo limitó la competencia externa, la inclusión de una industria entre las de “interés nacional” aseguraba a las empresas el acceso privilegiado a permisos de cambio y tipos de cambio preferenciales para la introducción de equipos e insumos. Por todo ello, las industrias de “interés nacional” se vieron muy beneficiadas durante el gobierno de Juan Perón.

La primera parte analiza las características del sistema y sus modificaciones durante los años iniciales de la segunda posguerra. El impacto del régimen sobre el sector industrial es el tema de la segunda parte. La tercera evalúa los resultados de la aplicación del sistema sobre las cinco ramas o industrias que recibieron más incentivos: siderometalúrgica, metalmecánica, química, farmacéutica y eléctrica. Por último, realizamos algunas consideraciones finales.

³ Los estudios más importantes sobre el tema son: FÉLIX HERRERO, *Aspectos legales de la promoción industrial en la Argentina*, Buenos Aires, Editorial del Instituto, 1962, y OSCAR ALTIMIR, HORACIO SANTAMARÍA y JUAN SOURROUILLE, “Los instrumentos de promoción industrial en la posguerra”, en *Desarrollo Económico*, N° 21, Vol. 6, 1966, pp. 89-144. Sobre la promoción industrial en Argentina véase RICARDO FERRUCCI, *La promoción industrial en Argentina*, Buenos Aires, Eudeba, 1986; JORGE KATZ y BERNARDO KOSACOFF, *El proceso de industrialización en la Argentina: evolución, retroceso y retrospectiva*, Buenos Aires, CEAL, 1989.

1. ANTECEDENTES Y CARACTERÍSTICAS DEL RÉGIMEN DE INDUSTRIAS DE INTERÉS NACIONAL

La crisis mundial de 1929 y la aceleración de la industrialización sustitutiva de importaciones alentaron el debate entre los actores económicos y sociales en torno de los límites impuestos a la economía argentina por la especialización agroexportadora. En esas discusiones, que se acentuaron durante la Segunda Guerra Mundial, los empresarios y los ingenieros y economistas favorables a la industrialización demandaron la aplicación de políticas favorables al sector tales como créditos a largo plazo, un ley *antidumping*, un sistema de *draw back* para alentar las exportaciones de manufacturas, la creación de un Ministerio de Industria con el objetivo de diseñar y aplicar la política sectorial y un sistema de promoción a la inversión industrial⁴.

A partir de mediados de la década, el Congreso otorgó algunos estímulos parciales a determinadas industrias por medio de las leyes de presupuesto como, por ejemplo, liberación de derechos para la introducción de maquinarias para la industria textil, insumos químicos y *draw back* para la industria de la conserva, las plantas de armado de automóviles y de maquinaria agrícola y las fábricas de neumáticos⁵. Sin embargo, los proyectos de ley destinados a favorecer más integralmente el crecimiento del sector manufacturero presentados por los gobiernos de Roberto Ortiz y Ramón Castillo (que incluyeron el crédito industrial, una ley *antidumping* y otra de *draw back*) no recibieron el tratamiento del Parlamento⁶.

En cambio, las legislaturas provinciales se mostraron más favorables a la hora de implantar regímenes de promoción industrial. Así lo hicieron Jujuy (1933); San Luis (1938); Buenos Aires (1938); Mendoza (1939); Santiago del Estero (1940); Entre Ríos (1940); Salta (1941); Corrientes (1941); Córdoba (1942); Santa Fe (1942) y San Juan (1942)⁷. Estas leyes se establecían bajo el argumento de que era necesario impulsar una mayor diversificación de la

⁴“Un petitorio de los industriales a los poderes públicos de la Nación”, *Revista de la Unión Industrial Argentina* (en adelante, RUIA), N° 797, mayo de 1935, p. 22; “Se ha dado el primer paso hacia el Ministerio de Industria”, RUIA, N° 827, noviembre de 1937, p. 3; “Con exacto criterio sobre la realidad económica argentina el Poder Ejecutivo ha proyectado la ley *antidumping*”, RUIA, N° 837, septiembre de 1938, p. 3.

⁵“Al sancionarse la ley de Presupuesto se han resuelto favorablemente algunas gestiones de la UIA”, RUIA, N° 820, abril de 1937, p. 17.

⁶“Continúa la indiferencia legislativa por la industria argentina”, RUIA, N° 850, octubre de 1939, p. 3; “Esperanzas desvanecidas”, *Argentina Fabril*, N° 874, octubre de 1941, p. 3.

⁷Estas innovaciones en la política pública hacia el sector industrial no han merecido hasta el momento un estudio detallado. La excepción es el caso cordobés, aunque el análisis se ha concentrado en las discusiones parlamentarias. Véase ALICIA MALATESTA, “La promoción

producción, procesar materias primas regionales o bien contribuir a la absorción de la mano de obra desocupada. La legislación se concentraba en el otorgamiento de exenciones fiscales por montos y períodos variables. En el caso de que se tratara de “industrias nuevas” en la provincia, los beneficios se otorgaban por diez años, en tanto que si se trataba de “industrias nuevas” en el país, se extendían por un período de quince a veinte años. En cambio, si las industrias a instalar no eran una novedad, las rebajas fiscales se limitaban al cincuenta por ciento y por un período de tiempo más reducido. En general, los beneficios fiscales sólo se acordaban para los impuestos provinciales, excluyéndose los municipales y las tasas por servicios públicos. Por otra parte, sólo en algunos casos se establecieron subsidios directos a los empresarios y créditos a mediano plazo y baja tasa de interés. Para acogerse a todos estos beneficios, se instituyeron cláusulas relativas al uso de materias primas, localización de las empresas (fuera de los centros urbanos), nacionalidad de la mano de obra empleada y obligatoriedad de aceptar, en caso de conflictos obrero-patronales, el arbitraje del estado provincial⁸.

La sanción de esta legislación representó un cambio importante en la actitud de los estados provinciales y de sus sectores dirigentes hacia la industria. Si bien por detrás de estas leyes no existían claros programas de industrialización, se fortalecía la idea de que el Estado debía intervenir para alentar la radicación de nuevas empresas que elaboraran las materias primas locales.

Los ingenieros y economistas que abogaban por el desarrollo industrial saludaron la sanción de esta legislación. Sin embargo, observaron que estas normas provinciales presentaban límites muy estrechos para estimular la industrialización. En especial, no podían aportar soluciones a la competencia externa, que era vista como el principal problema que se presentaría al sector manufacturero una vez que las condiciones del mercado internacional se normalizaran. Para ellos era imprescindible establecer un sistema integral de alcance nacional⁹. En el país sólo existía el antecedente del proyecto de ley de Fomento Industrial elaborado en 1918 por el ingeniero Javier Padilla como funcionario de la Dirección General de Comercio e Industria del Ministerio de Agricultura. Esta propuesta estaba destinada a fomentar tres tipos de actividades manufactureras: industrias ya desarrolladas pero que no cubrían la

industrial y el marco legal en la provincia de Córdoba, 1930-1943”, Buenos Aires, Academia Nacional de la Historia, 1999.

⁸ ADOLFO DOREMAN, *La Intervención del Estado y la Industria*, Buenos Aires, 1944, pp. 229-234.

⁹ ADOLFO DOREMAN y FRANCISCO SINTES OLIVES, *Encuesta continental sobre fomento y coordinación de industrias. Respuesta referente a la Argentina*, Montevideo, 1944, pp. 79-80.

demanda nacional; aquellas industrias que por su sobreproducción necesitaban exportar; y las productoras de bienes imprescindibles para la defensa nacional. Con ese fin, se planeaba otorgar exenciones impositivas para la introducción de insumos y maquinarias, y la exportación de bienes manufacturados; tarifas especiales en las empresas de transporte público o subvencionadas por el Estado; un interés garantido del seis por ciento de la inversión realizada durante diez años; premios a la exportación de productos cuya colocación en el mercado doméstico fuera imposible; préstamos del Banco de la Nación Argentina no superiores al cincuenta por ciento del capital invertido y a un interés sensiblemente menor al de mercado; y medidas contra el *dumping*, cuando éste se originara en ventajas otorgadas por otras naciones a los exportadores extranjeros¹⁰. El proyecto de ley, que fue presentado nuevamente en 1923 por la Confederación Argentina del Comercio, la Industria y la Producción (CACIP), naufragó en medio del desinterés del Parlamento y de los gobiernos radicales. En los siguientes veinte años, sólo se propondrían leyes que contemplaran medidas destinadas a proteger la industria de la producción extranjera a través de incrementos arancelarios y regímenes contra el *dumping*; o bien a acordar incentivos a la inversión como exenciones impositivas para la introducción de equipos o insumos para algunos sectores específicos.

El golpe militar de 1943 inauguró una nueva etapa en cuanto a las políticas públicas hacia el sector. Por primera vez desde el Estado federal se pusieron en marcha políticas públicas que daban respuesta a algunos de los problemas planteados por el crecimiento industrial. Las demandas que durante una década habían sido sostenidas por la Unión Industrial Argentina (UIA) y los ingenieros industrialistas comenzaron a convertirse en realidad. En el término de un año, se establecieron por decreto las bases para la creación del Banco de Crédito Industrial, la organización de la Secretaría de Industria y Comercio y la puesta en marcha del primer sistema de promoción industrial. Ya en octubre de 1943, la designación del teniente coronel Mariano Abarca al frente de la reorganizada Dirección General de la Industria había significado una clara señal de que la política pública hacia el sector abandonaría la timidez, cuando no la neutralidad manifiesta, de la década previa. Por su parte, el nombramiento del ingeniero Emilio Llorens como principal colaborador de Abarca ratificó la tendencia a abandonar la idea de la “industria natural” como criterio ordenador de la política industrial¹¹. Llorens era el principal

¹⁰ JAVIER PADILLA, *Fomento y protección industrial. Un proyecto de ley. Estudios y antecedentes*, Buenos Aires, 1925.

¹¹ Se denominaban industrias naturales a las que empleaban predominantemente materias primas nacionales, especialmente las de la región pampeana. En cambio, se catalogaban como

discípulo de Bunge y un ferviente partidario de la industrialización¹². Junto a él se sumaron al gobierno un grupo de jóvenes ingenieros y economistas social católicos que colaboraban con la *Revista de Economía Argentina* y que luego de la muerte de Bunge, en mayo de 1943, organizaron el Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales Alejandro Bunge: entre ellos se destacaban Carlos Correa Ávila, Carlos Moyano Llerena, José Llorens Pastor, César Belaunde, José Luis Astelarra y José Enrique Miguens¹³.

Al crearse la Secretaría de Industria, en junio de 1944, Llorens fue ratificado al frente de la Dirección de Economía y Política Industrial. En esa agencia, la principal tarea de Llorens y su grupo fue la elaboración de la ley de industrias de “interés nacional”. La instauración de ese sistema debió enfrentar la oposición de algunos sectores de gobierno militar y de las entidades del campo del comercio importador. En mayo de 1944, el presidente del Consejo Nacional de Racionamiento, general Julio Checchi, había presentado un proyecto similar con el fin de someterlo a la discusión con los representantes de las entidades del comercio, la industria y el agro¹⁴. Ante el temor de ver desvirtuada su propuesta, Llorens y sus colaboradores recurrieron al presidente Farrell quien aceptó establecer la medida por decreto. Si bien el decreto N° 14.630 recibió el apoyo de la UIA, las entidades del agro y el comercio censuraron la práctica de legislar sin contemplar sus intereses¹⁵.

El gobierno justificó la medida al señalar “el deber primordial del Estado de fomentar y asegurar el desarrollo de su economía”. Además se reconocía que la industria era un importante sector productivo cuyo aporte al valor de la producción nacional era similar al del sector primario. Por último, el fomento industrial también se justificaba por ser el principal generador de empleo.

“industrias artificiales” las que elaboraban insumos básicos de importación como, por ejemplo, las industrias siderometalúrgicas.

¹² Para sus ideas consúltese EMILIO LLORENS, *La Argentina debe industrializarse*, Buenos Aires, Talleres Gráficos Porter, 1947.

¹³ Desde los años treinta, otros miembros del grupo ocupaban posiciones en la burocracia estatal; José Figuerola era Jefe de Estadística del Departamento Nacional de Trabajo; Rafael García Mata era Director General de la Junta Nacional de Algodón. Emilio Llorens, entrevista con el autor, Temperley, 16 de octubre de 2002. Para las ideas del grupo, véase INSTITUTO ALEJANDRO BUNGE DE INVESTIGACIONES ECONÓMICAS Y SOCIALES, *Soluciones Argentinas a los problemas económicos y sociales del presente*, Buenos Aires, 1945. Para un análisis de su influencia véase CLAUDIO BELINI, “El grupo Bunge y la política económica del primer peronismo, 1943-1952”, *Latin American Research Review*, N° 1, Vol. 41, 2006, pp. 27-50.

¹⁴ Véase, *La Nación*, 24 de mayo de 1944 y 27 de mayo de 1944. José Enrique Miguens, entrevista con el autor, Buenos Aires, 22 de noviembre de 2001.

¹⁵ *Revista de la Unión Industrial Argentina*, N° 907, julio de 1944, pp. 21-23. Centro de Importadores, Memoria y Balance. 1944-1945, Buenos Aires, 1945, pp. 17-19.

El decreto N° 14.630/44 establecía un mecanismo para la protección sobre aquellas actividades industriales que emplearan materias primas nacionales y se destinaran al mercado interno o las que, utilizando parcial o totalmente insumos de importación, elaboraran artículos de primera necesidad y productos imprescindibles para la defensa del país. Como se observa, se establecía un amplio criterio de protección y fomento industrial, abandonando la distinción entre industrias naturales y artificiales.

A diferencia de las leyes provinciales, que estaban inhabilitadas para realizarlo, este régimen se concentraba en el otorgamiento de incentivos protectionistas; se contemplaba la aplicación de tres beneficios: derechos aduaneros adicionales de fomento o defensa; cuotas de importación y subsidios directos. Los derechos de fomento, que se preveía acordar cuando el valor CIF (costo, seguro y flete) del artículo importado más los derechos aduaneros y portuarios fuera superior al costo de producción nacional de los establecimientos “más eficientes”, tenían un límite del cincuenta por ciento del valor establecido en la tarifa de avalúos. En cambio, los derechos de defensa podían superar ese límite, pero sólo se aplicarían en el caso de que la industria local fuera afectada por maniobras de *dumping*¹⁶. Estas prácticas comprendían los casos en que los precios FOB (franco a bordo) de los productos fueran inferiores al costo de producción del país de origen, los subsidios o ventajas acordadas a los industriales o al transporte de productos manufacturados y factores tales como la depreciación de la moneda, la falta de legislación social y la existencia de bajos niveles de vida.

El sistema otorgaba al Poder Ejecutivo la atribución de establecer cuotas de importación y prohibiciones. Adicionalmente, en caso de tratarse de industrias orientadas a la producción para la defensa nacional, el gobierno estaba habilitado para otorgar subsidios directos.

En cambio, el decreto N° 14.630 no incluía ninguna prioridad crediticia para estas industrias ni tampoco concedía ventajas cambiarias. Con respecto al primer punto, recién en 1948, al imponerse por decreto N° 33.425 restricciones a la concesión de nuevos créditos industriales, el gobierno de Perón eximió explícitamente a las industrias de “interés nacional” de esta prohibición¹⁷. En cuanto al otorgamiento de tipos de cambio preferenciales, desde un comienzo, el Banco Central concedió este beneficio adicional a las industrias beneficia-

¹⁶ Decreto N° 14.630 en Decretos del Poder Ejecutivo. Año 1944, Buenos Aires, 1945, p. 91.

¹⁷ ROUGIER, op. cit., pp. 99-100. Para justificar la concesión de nuevos créditos y eludir las restricciones impuestas por el Banco Central, a partir de 1949, el Banco Industrial intentó aplicar el criterio de “interés nacional” a otras industrias no amparadas por el decreto N° 14.630/44.

das. La brecha entre los tipos de cambio básico y los preferenciales comenzó siendo del 12% y luego de 1950 superó el 33%. El atraso cambiario también favoreció a quienes accedían a este beneficio ya que podían adquirir equipos e insumos importados a precios notoriamente más bajos. Una estimación del subsidio que representaba la sobrevaluación del peso se obtiene si consideramos que el tipo de cambio promedio real aplicado a las importaciones se apreció un 50% entre 1945 y 1955¹⁸. Por otra parte, el hecho de que las industrias de “interés nacional” tuvieran prioridad en el otorgamiento de los permisos de cambios constituía un beneficio muy importante, particularmente a partir de la crisis de 1949.

La totalidad de los incentivos previstos podrían extenderse por un período máximo de cinco años, ya que se entendía que la protección debía ser transitoria hasta tanto la industria mejorara su competitividad. Sin embargo, la legislación preveía la prórroga de estos incentivos para el caso en que los estudios oficiales demostraran el progreso y viabilidad de la industria.

Por su parte, los empresarios beneficiados se veían obligados a abonar los salarios mínimos oficiales y facilitar las inspecciones contables a fin de determinar los costos de producción. Además, en el caso de tratarse de nuevas empresas, éstas debían localizarse de acuerdo con el “plan de política industrial” que el Ministerio de Agricultura se proponía confeccionar. Con esta disposición, se retomaban las cláusulas establecidas en las leyes de promoción provinciales destinadas a favorecer la descentralización industrial.

El mecanismo establecido para el funcionamiento del sistema se iniciaba con la presentación de una propuesta de los industriales interesados a la Secretaría de Industria. Entonces, ésta iniciaba un estudio minucioso del sector, de sus características productivas, costos y volumen de la producción y de las perspectivas a largo plazo. En forma paralela, una Comisión Asesora de Fomento Industrial, constituida por delegados del Centro de Importadores, la UIA, el Ministerio de Hacienda, la Secretaría de Industria, los ministerios de Guerra y Marina y la Secretaría de Aeronáutica, realizaba las consultas pertinentes entre los empresarios, los importadores y los consumidores industriales. Sobre la base de estos informes, se elevaba la solicitud al Poder Ejecutivo Nacional que disponía la sanción o el rechazo del expediente. El procedimiento consagrado por el decreto significaba que el fomento dependía de la iniciativa privada, aunque las empresas públicas industriales podían realizar presentaciones similares.

¹⁸ CARLOS DÍAZ ALEJANDRO, “Tipo de cambio y términos del intercambio en la República Argentina, 1913-1976” en CEMA, Documento de Trabajo, N° 22, 1980.

En agosto de 1945, el decreto N° 18.848 reglamentó el sistema de promoción industrial. Un cambio importante fue la inclusión, entre las industrias a fomentar, de aquellas que en virtud de uniones aduaneras o tratados comerciales tuvieran un tratamiento aduanero preferencial. De esta manera, la idea de que se fomentarían las industrias que atendieran principalmente la demanda doméstica quedaba ampliada considerablemente. La otra reforma de importancia consistió en considerar “maniobras de *dumping*” sólo a aquellas prácticas que tuvieran el propósito de destruir o afectar la producción nacional, con lo que se descartó la competencia desleal originada en salarios bajos o ausencia de legislación social¹⁹.

En resumen, la ley otorgaba al Poder Ejecutivo amplias atribuciones para la aplicación de derechos aduaneros adicionales, cuotas de importación y subsidios directos con el objetivo de fomentar a las industrias cuyo desarrollo se considerara esencial. A su vez, el criterio establecido para definir las industrias de “interés nacional” y los instrumentos de promoción citados otorgaban un importante poder a la burocracia encargada de llevar adelante su aplicación. Estas atribuciones sólo estarían constreñidas por la presencia de representantes empresariales en la Comisión, aunque en clara minoría (sólo dos miembros sobre un total de ocho). Por último, la presencia de tres delegados en representación de las Fuerzas Armadas ponía de manifiesto el peso que las consideraciones de carácter militar tenían en la puesta en marcha del decreto de Fomento y Defensa de la Industria.

2. LA IMPLEMENTACIÓN DEL RÉGIMEN DE INDUSTRIAS DE INTERÉS NACIONAL

2.1. Las propuestas y la labor de la Comisión

La aplicación del decreto N° 14.630/44 se inició de inmediato. Durante los trece años de vigencia se recibieron 160 solicitudes de empresas para incluir su actividad entre las industrias de “interés nacional”. En el cuadro 1 se observa la distribución por ramas de industria de las propuestas recibidas y de las aceptadas para su incorporación al sistema. Sólo el 25% de las propuestas presentadas fueron declaradas de “interés nacional”. Sin embargo, como veremos, esto no parece haber involucrado la existencia de un criterio de política industrial diferente de las solicitudes de los empresarios. Poco más de la mitad de las propuestas correspondieron a actividades ubicadas en las ramas química y metales. A éstas les siguieron “maquinarias y aparatos

¹⁹ Decreto N° 18.848 en *Anales de Legislación Argentina*, Buenos Aires, 1945, pp. 340-345.

eléctricos” y “vehículos y maquinaria”. Estas cuatro ramas totalizaron el 75% de las propuestas. La aplicación del régimen no modificó este predominio de las industrias química y metalúrgica. Si bien la industria química obtuvo una mayor atención, también se beneficiaron las otras ramas mencionadas. En conjunto, las cuatro ramas representaron el 77,5% de las “industrias de interés nacional”. De esta forma, la aplicación del decreto N° 14.630/44 no involucró un cambio en cuanto a los criterios sobre qué industria convenía auspiciar. Las ramas más beneficiadas correspondieron a aquellas donde se habían hecho mayores propuestas por parte de los empresarios. De cualquier manera, el sistema debió servir para la promoción de actividades que involucraban cierta diversificación de la producción manufacturera, que en 1946 estaba concentrada en las ramas alimenticia y textil y representaban un 45% del valor agregado de la producción.

Cuadro 1
Clasificación de las presentaciones realizadas y las aceptadas por la Comisión Asesora de Fomento Industrial, 1944-1957

Ramas de la industria	Presentaciones realizadas		Industrias de “interés nacional”		Porcentaje de industrias beneficiadas / propuestas
	Número	%	Número	%	
Alimentos y bebidas	-	-	-	-	-
Tabaco	-	-	-	-	-
Textiles y sus manufacturas	4	2,5	1	2,5	25%
Productos forestales	3	1,9	2	5	66%
Papel, cartón y sus artefactos	1	0,6	1	2,5	100%
Imprenta y publicaciones	-	-	-	-	-
Productos químicos	42		16	40	38%
Petróleo y sus derivados	-	-	-	-	-
Caucho	-	-	-	-	-
Cuero	-	-	-	-	-

Piedras, vidrios y cerámica	3	1,9	1	2,5	33%
Metales	40	25	7	17,5	17%
Vehículos y maquinaria	15	9,3	5	12,5	33%
Maquinaria y aparatos eléctricos	23	14,3	3	7,5	13%
Otras industrias	29		4	10	14%
Total	160	100	40	100	25%

Fuente: Elaboración propia en base a Ministerio de Comercio e Industria, Informe y anteproyecto de legislación para la promoción del desarrollo industrial, Buenos Aires, mimeo, abril de 1958.

Como dijimos, las solicitudes de los empresarios para obtener los beneficios del decreto N° 14.630/44 conducían a la Dirección General de la Industria y a la Dirección de Política Industrial a la elaboración de estudios sectoriales. En esta tarea, se solicitaba a los miembros de la Comisión Asesora de Fomento Industrial la opinión de las entidades representadas²⁰.

Un análisis de las resoluciones de la Comisión revela que, con exclusión de los representantes de la Secretaría de Industria, los delegados del Ministerio de Guerra y de la Secretaría de Aeronáutica eran los principales defensores del estímulo oficial a la diversificación industrial. Esta postura estaba presente aún cuando se advirtiera, como en el caso de los laminados de acero, que por sus características técnicas, la producción nacional no era apta para su uso en productos destinados a la defensa militar²¹.

En contraste, el Centro de Importadores mantuvo una postura de constante oposición a las medidas de protección a la industria local. Esta actitud se fundaba en diversas causas. En ocasiones, como en el caso de la industria laminadora, se señalaba la imposibilidad de cubrir la demanda doméstica con la producción nacional, con lo cual se presagiaban pérdidas económicas para los

²⁰ Debe tenerse presente que se cuenta sólo con una treintena de informes, la mayoría de ellos pertenecientes a industrias que fueron incorporadas al sistema. Por lo tanto, desconocemos las opiniones de la Comisión sobre las propuestas rechazadas.

²¹ SECRETARÍA DE INDUSTRIA Y COMERCIO, *Informe N° 6, Hierro laminado sin trabajar*, Buenos Aires, 1947, p. 28.

consumidores y grandes ventajas para los industriales “protegidos”. En otros casos, el Centro sostenía que la protección era un instrumento ineficaz para industrias que requerían de grandes mercados que justificaran las inversiones necesarias²². De todas formas, la oposición del Centro no implicó el rechazo al pedido de protección.

La actitud de los otros miembros de la comisión era más variable. El representante del Ministerio de Marina era también favorable a la industria local, aunque en ocasiones se excusaba de brindar una opinión por considerar que la industria no elaboraba un producto destinado a la defensa nacional.

2.2. Características y estímulos otorgados

Entre 1944 y 1957 cuarenta industrias fueron declaradas de “interés nacional” otorgándose los diferentes estímulos contemplados: cuotas de importación, liberación de derechos aduaneros para la importación de materias primas y equipos, permisos de cambio especiales para el mismo fin. En cambio, pese a estar contemplados para las manufacturas vinculadas con la defensa nacional, no se otorgaron subsidios directos. El instrumento más utilizado fueron las cuotas de importación. Sólo seis industrias recibieron todas las ventajas contempladas²³.

El escaso empleo de los aranceles adicionales reforzó la creciente marginalidad de la tarifa aduanera. Como resultado de la aceleración de la inflación mundial, la protección aduanera se redujo notablemente en la década de 1940²⁴. Durante el conflicto, cuando había dificultades para importar, este fenómeno no concitó mayor atención. En 1946 se sancionó una reforma aduanera que otorgó algunas atribuciones de importancia al gobierno, pero los aforos no fueron actualizados. Recién en noviembre de 1950, el gobierno de Perón decidió derogar los aforos y dispuso liquidar las importaciones sobre la base de su valor CIF. También se incrementaron los aranceles de varios artículos²⁵. La marginalidad de la tarifa se vinculó con el empleo de los permisos previos,

²² Para el primer caso véase CENTRO DE IMPORTADORES, *Memoria y balance*, 1946, Buenos Aires, 1947, p. 27; para el segundo, MINISTERIO DE INDUSTRIA Y COMERCIO, *Informe N° 38. Refrigeración*, Buenos Aires, 1951, pp. 10-11.

²³ HERRERO, op. cit., pp. 15-20.

²⁴ KATZ y KOSACOFF, op. cit., p. 24.

²⁵ Véanse los decretos N° 17.607/50 y N° 25.156/50 en *Anales de Legislación Argentina*, Buenos Aires, 1950, pp. 576 y 666-675; decreto N° 25.294/50 en *Leyes y decretos nacionales*, Buenos Aires, La Facultad, 1951, p. 571.

cuotas y prohibiciones a la importación que eran vistos como instrumentos más directos y efectivos para proteger el sector industrial.

Cuadro 2
Clasificación de las industrias de interés nacional, 1945-1957
Año de incorporación

<i>Industrias para la defensa</i>	<i>Industrias existentes</i>	<i>Industrias nuevas</i>
Azufre, 1945	Pilas eléctricas, 1946	Ácido cítrico, 1946
Arrabio, 1946	Cloruro de bario, 1946	Penicilina, 1947
Maderas terciadas, 1946	Carreteles de madera, 1946	Película virgen, 1947
Carbuo de tungsteno, 1947	Agua oxigenada, 1947	Fibras largas vegetales, 1947
Pólvora y explosivos, 1950	Laminados de acero, 1947	Sulfamidas, 1948
	Fieltros y asfaltinas, 1947	D.D.T., 1948
	Material fotográfico, 1948	Cojinetes, 1951
	Sulfato de bario, 1948	Automóviles, repuestos y accesorios, 1951
	Película radiográfica, 1949	Polvos metálicos, 1952
	Herramientas, 1949	Cloramfenicol, 1952
	Tintas gráficas, 1949	Ácido para amino salicílico, 1952
	Productos plásticos, 1949	Caños sin costura, 1953
	Dolomita calcinada, 1950	Papel para diarios, 1954

	Productos opoterápicos, 1951	
	Maquinaria agrícola, repuestos y accesorios, 1951	
	Tierras decolorantes y filtrantes, 1952	
	Cristales ópticos, 1953	
	Cuchillería y cubiertos, 1953	
	Bicicletas, 1953	
	Refrigeración, 1954	
	Motores eléctricos, 1954	
	Tractores, 1957*	

Fuente: Ídem. Referencias: * La industria del tractor era considerada de interés nacional desde 1951 junto con la industria de maquinaria agrícola.

El cuadro 2 ofrece una clasificación de las actividades promovidas de acuerdo con tres criterios básicos: a) industrias vinculadas con la defensa nacional; b) manufacturas existentes, pero cuyo desarrollo –según se pensaba– estaría condicionado por la reanudación del comercio mundial; c) nuevas industrias, de las que sólo se habían hecho ensayos con anterioridad o que se proyectaba instalar en la posguerra.

Casi la mitad de las actividades incorporadas eran industrias existentes que venían desarrollándose desde el inicio de la Segunda Guerra Mundial. En la gran mayoría de los casos ello no significaba que constituyeran manufacturas consolidadas. Así, por ejemplo, en una industria de lejano origen como la de maquinaria agrícola, todavía en 1946 un 44% del valor de la producción provenía de la fabricación no seriada de repuestos y la realización de reparaciones a maquinarias en uso. Sólo hacia el final del período, especialmente en 1954, se incorporaron al sistema promocional actividades productivas que estaban consolidadas, y que contaban con una demanda doméstica alta y sostenida como heladeras y motores eléctricos. Aún en estos casos, se trataba de actividades en donde sus componentes esenciales eran de importación.

En segundo lugar (el 40% de los casos) se ubicaban nuevas industrias. En estos casos, se trataba de productos nuevos como, por ejemplo, antibióticos, donde era esencial el dominio sobre la tecnología de producto y de proceso o bien de industrias tecnológicamente complejas como la automotriz, que se beneficiaban particularmente de las economías de escala y especialización. En ambos casos, estas actividades tenían altas barreras de entrada para las empresas locales. Un segundo grupo de “industrias nuevas”, como por ejemplo la fabricación de cojinetes o de ácido cítrico, estaba compuesto por manufacturas relativamente simples pero de escaso desarrollo local. Por último, el 10% de las industrias de “interés nacional” estaban vinculadas con el problema de la defensa nacional. Esto último revela que, poco después de finalizada la Guerra, las preocupaciones castrenses perdieron peso en la instrumentación del sistema.

El decreto N° 14.630/44 se aplicó hasta 1958. Sin embargo, poco después de la asunción de Perón la Secretaría Técnica promovió su reforma con el objetivo de adaptarlo a “los principios filosóficos del peronismo”²⁶. El Primer Plan Quinquenal incluyó un proyecto de ley de Fomento Industrial que introducía una profunda intervención estatal sobre la economía, pero esta iniciativa no recibió tratamiento del Congreso²⁷. En cambio, el decreto N° 14.630 fue ratificado por el Parlamento como ley N° 13.892. Entre 1945 y 1949, la aplicación de la ley fue muy dinámica y se incorporaron unas 22 industrias. En el siguiente quinquenio, se sumaron otras 17 actividades. Pero a partir de 1952, se observa un mayor tiempo entre el informe de la Comisión y la decisión oficial de emitir el decreto. En este sentido parece claro que la escasez de divisas y el control sobre la composición de las importaciones establecido por el Banco Central había relegado al sistema a un lugar secundario. Estos problemas fueron advertidos por las autoridades. En febrero de 1954, el Primer Congreso de Funcionarios Nacionales y Provinciales convocado por el Ministerio de Industria señaló la necesidad de reemplazar el decreto N° 14.630 por un sistema inspirado en las directivas del Segundo Plan “y preparado con la participación de los gobiernos provinciales”²⁸, pero hasta septiembre de 1955 no se aprobó un nuevo sistema de promoción. En septiembre de 1957, el gobierno militar de Aramburu de-

²⁶ ARCHIVO GENERAL DE LA NACIÓN, *Fondo Secretaría Técnica*, Legajo 563.

²⁷ Para las alternativas del proyecto véase CLAUDIO BELINI, “Parlamento, partidos políticos y política industrial en la Argentina, 1946-1955”, *Boletín del Instituto de Historia Argentina y Americana Dr. Emilio Ravignani*, N° 23, 2001, pp. 86-89.

²⁸ “Se Estudian Planes de Acción Industrial”, *El Cronista Comercial*, 10 de febrero de 1954, p. 1.

signó una comisión integrada por tres funcionarios del Ministerio, el jefe del Departamento de Industrias de la Facultad de Ingeniería y el presidente de la División Técnica Industrial del Centro Argentino de Ingenieros. La comisión consultó a distintas corporaciones económicas y profesionales como la UIA, la DGFM, la Escuela Superior de Economía del Instituto Católico de Cultura, la Asociación Católica de Dirigentes de Empresa, el Centro de Importadores, la Cámara de Industrias Metalúrgicas, el Centro de Industriales Siderúrgicos y la Federación Gremial de Comercio e Industrias de Rosario. Finalmente, en abril de 1958, la comisión presentó su informe final que contenía un proyecto de ley. Poco después, el nuevo presidente Arturo Frondizi envió al Parlamento un nuevo proyecto de ley que seguía los lineamientos del redactado por la comisión y que, junto a una nueva legislación sobre inversiones extranjeras, fue sancionado como ley N° 14.781 en diciembre de ese año²⁹.

3. EL IMPACTO SOBRE EL SECTOR MANUFACTURERO

En este apartado nos proponemos brindar algunas evidencias en torno del impacto que tuvo la ley de fomento industrial. Dado que las actividades fomentadas incluyeron manufacturas inexistentes o de escaso peso y la limitada desagregación de la información censal, no nos ha sido posible evaluar el impacto del sistema sobre las 39 industrias. El cuadro 3 ofrece una estimación sobre el peso de las actividades incorporadas en el sistema promocional sobre el conjunto de la industria manufacturera. Según se observa, el sistema de promoción no tuvo una gran significación en términos cuantitativos. Sólo el 0,4% de los establecimientos se vieron beneficiados, lo que en términos de personal empleado en la industria alcanzaba al 2,5%.

Cuadro 3

Número de establecimientos y personal ocupado en la industria manufacturera y en las de "interés nacional"-en números y porcentajes-

	Industria manufacturera 1946	Industrias de interés nacional*	%
Establecimientos	86.440	388	0,4

²⁹ Diario de Sesiones de la Honorable Cámara de Diputados, Año 1958, Vol. 4, pp. 2.599-2.600.

Personal ocupado	1.073.871	27.328	2,5
------------------	-----------	--------	-----

Fuente: Elaboración propia en base a Censo Industrial de 1946 y Secretaría de Industria, Industrias acogidas al régimen de la ley N° 13.892 (decreto N° 14.630/44) de Fomento y Defensa, Buenos Aires, 1945-1954. Referencia: * Se consideraron 39 actividades en el momento en que las empresas presentaron la solicitud. En seis casos no se obtuvieron los datos del personal empleado. Para la industria automotriz, se incluyó las fábricas de carrocerías y las armadoras de automóviles importados, pero no los talleres mecánicos debido al escaso grado de desagregación del censo de 1946.

A pesar de ser claro que en términos cuantitativos el sistema promocional afectó sólo a un número limitado de plantas, un análisis cualitativo pone en evidencia que, en ciertos casos, se trataba de actividades de un complejo grado de elaboración y de considerable trascendencia para el desarrollo industrial. Por ello, en este apartado, intentaremos evaluar el impacto del régimen por rama.

Un análisis del impacto del decreto N° 14.630/44 debe tener en cuenta que éste se enmarcaba en una política industrial que combinaba diversos instrumentos tales como el crédito público, la tarifa aduanera, la política cambiaria y la intervención directa del Estado en la industria. A la vez, esta política industrial se veía influenciada por la política económica, cuyos principales objetivos (al menos hasta comienzos de la década de 1950) eran el pleno empleo de la mano de obra y la redistribución del ingreso a favor de los asalariados.

El sistema de promoción industrial fue de gran importancia para las industrias beneficiadas durante los años iniciales de la posguerra. En efecto, entre 1946 y 1949, la industria local debió hacer frente a la reanudación de las importaciones en un contexto en que la protección ofrecida por la tarifa aduanera se reducía debido a la distancia entre los aforos y los precios internacionales. En estas circunstancias, el crédito oficial, la declaración de una industria como de “interés nacional” y algunos estímulos cambiarios brindaron un estímulo directo al sector industrial. Esta situación se modificó como consecuencia de la crisis de la balanza de pagos iniciada en 1949, que redujo de hecho la competencia de las importaciones. A partir de entonces, la administración de los permisos de cambio por el Banco Central y el libramiento de los “certificados de necesidad” por el Ministerio de Industria, que eran imprescindibles para tramitar las importaciones, se convirtieron en importantes instrumentos para frenar la competencia externa.

3.1. Siderometalurgia

El fomento de la industria siderometalúrgica en la posguerra se basó en la sanción del Plan Siderúrgico Nacional de 1947 y la implementación del decreto N° 14.630/44. Estos dos instrumentos afectaron de manera desigual las tres fases de la industria: la explotación y reducción de mineral de hierro, la producción de acero y la elaboración de laminados. La primera y la segunda fase intentaron ser encaradas por medio de la intervención directa del Estado, en tanto que la elaboración de laminados fue alentada principalmente a través de los incentivos establecidos en el decreto N° 14.630/44.

En relación con la producción de arrabio, esta actividad había sido iniciada en 1945 por la Dirección General de Fabricaciones Militares (DGFm) en el establecimiento jujeño de Altos Hornos Zapla. Este ente no tenía como objetivo la sustitución completa de importaciones sino consolidar la explotación de los yacimientos de hierro y asegurar, en caso de cese de la oferta extranjera, un abastecimiento mínimo de la demanda doméstica. Con el fin de proteger esta producción mínima, la DGFm solicitó y obtuvo del gobierno la inclusión del arrabio entre las industrias de interés nacional. Por decreto N° 6670 del 8 de marzo de 1946, se estableció que la importación estaría sometida a cuotas que serían fijadas por la Secretaría en consulta con Fabricaciones Militares.

En la década siguiente, la corriente importadora continuó ocupando un lugar principal. Por un lado, la explotación de los yacimientos de Zapla se mantuvo estancada debido a los retrasos oficiales por ampliar la capacidad de producción. En 1951, se inauguró una nueva planta que duplicó la capacidad de producción hasta alcanzar las 40.000 toneladas, pero sólo en 1957 se alcanzó una producción cercana a los 35.000. Además, el arrabio jujeño tenía un alto contenido en fósforo, lo que era inadecuado para el uso en los hornos Siemens Martín con los que contaban las pequeñas acerías privadas³⁰.

En realidad, el incremento de la producción nacional no dependía de las cuotas impuestas por el gobierno, sino del cumplimiento de los proyectos oficiales tendientes a instalar la industria siderúrgica: la ampliación de los Altos Hornos Zapla y la construcción de la Sociedad Mixta Siderurgia Argentina (SOMISA), la primera acería de ciclo completo, que constituía la piedra angular del Plan Siderúrgico. Como se sabe, la finalización de estas obras se retrasó durante más de una década de manera que la planta de San Nicolás sería inaugurada en 1960.

³⁰ SECRETARÍA DE INDUSTRIA Y COMERCIO, Informe N° 18. Arrabio, Buenos Aires, 1948, p. 24.

Una trayectoria diferente siguió la industria laminadora. Esta actividad había surgido durante la Guerra bajo el amparo de la escasez de importaciones. En esos años se instalaron las principales plantas como Acindar, TAMET, Establecimientos Metalúrgicos Santa Rosa, RyCSA, La Cantábrica, entre otras. En 1945, la producción alcanzó un máximo de 125 mil toneladas. Entonces, los empresarios solicitaron la protección de esta actividad.

Luego de un cuidadoso estudio, la Secretaría de Industria estableció cuotas de importación para proteger la producción local y tipos de cambio preferenciales para la importación de insumos y maquinarias³¹. Además, las empresas se vieron beneficiadas por la concesión de créditos estatales en condiciones muy favorables. Las medidas de promoción sectorial, que habían sido concedidas por dos años, fueron renovadas en 1949 y nuevamente en 1952³². Con estos incentivos, la producción trepó un 441% entre 1946 y 1957 en tanto que la capacidad de producción superó el millón de toneladas. En los años cincuenta sólo la escasez de acero impedía a las firmas la utilización plena de esa capacidad.

Cuadro 4
Evolución de la producción en industrias de interés nacional.
Siderometalurgia
En toneladas

Período de protección	Industria	Producción		Crecimiento en %	Importación en 1957
		1946	1957		
1945-1947	Arrabio	12.300	35.000	184%	191.232
1946-1957	Laminados	126.200	683.000	441%	487.900
1953-1958	Caños sin costura	-	60.000	Industria nueva	-

Fuente: Elaboración propia en base a SECRETARÍA DE INDUSTRIA Y COMERCIO, *Industrias acogidas...*, cit., y OECEI, *La industrialización y el ahorro de divisas en la Argentina*, Buenos Aires, 1959.

³¹ Secretaría de Industria y Comercio, Informe N°6. Hierro laminado, Buenos Aires, 1947.

³² Véase los estudios sectoriales realizados en cada oportunidad; MINISTERIO DE INDUSTRIA Y COMERCIO, Informe N° 23. Hierro laminado, Buenos Aires, 1949; y MINISTERIO DE INDUSTRIA Y COMERCIO, Informe N° 42. Hierro laminado, Buenos Aires, 1952.

Además de alentar el crecimiento, la promoción sectorial fue eficaz también para permitir una diversificación de la producción. En 1947 se habían establecido cuotas para la introducción de hierro redondo, que era el tipo de laminado de mayor producción. Dos años más tarde, se empezó a estimular la producción de otros laminados como alambón, flejes y planchuela. Por último, en 1953, se declaró de “interés nacional” la elaboración de tubos sin costura, que Dálmine Safta comenzaría a fabricar poco después en su planta de Campana³³.

En suma, la promoción industrial permitió a la industria laminadora expandirse y favoreció la sustitución de importaciones en un contexto marcado por la reanudación del comercio internacional. A finales de la década de 1940, la escasez de divisas acentuó la sustitución de importaciones, aunque limitándola a la producción de laminados no planos. La escasez de acero nacional y la concentración de la industria laminadora en productos no planos explican que, como se observa en el cuadro 4, las importaciones continuaran teniendo un peso importante en 1957.

En realidad, el decreto N° 14.630 tendió a establecer obstáculos a los eslabonamientos anteriores. Las ventajas cambiarias otorgadas a las empresas laminadoras para importar acero y otros insumos a tipos preferenciales disminuyó el interés del capital privado por el desarrollo de la producción local, que se suponía sería más costosa y estaría controlada por la empresa estatal SOMISA. Por supuesto, el obstáculo principal para el desarrollo siderúrgico provino del desinterés del gobierno peronista por financiar SOMISA. Esta actitud se modificó a comienzos de los años cincuenta, cuando la escasez de divisas alentó a Perón a asumir una estrategia industrial concentrada en las ramas básicas. Entonces, la existencia de una industria laminadora ya consolidada que no podía incrementar su producción debido a la escasez de divisas para importar acero se convirtió en un estímulo para concretar el Plan Siderúrgico. Las empresas laminadoras apoyaron los esfuerzos realizados a partir de 1953 para avanzar en la construcción de la acería de San Nicolás. En un marco de escasez de dólares, sólo la producción local de acero podía permitirles incrementar la utilización de la capacidad instalada y la producción.

³³ MINISTERIO DE INDUSTRIA Y COMERCIO, Informe N° 31. Caños de Acero sin costura, s/f., p. 12 y ss.

3.2. Industrias metalmeccánicas

El caso de la industria metalmeccánica revela el creciente interés del gobierno peronista por el desarrollo de nuevas industrias y la complejización de actividades ya existentes. A la vez, es un claro indicador de los límites del decreto N° 14.630/44. Como puede observarse en el cuadro 5, seis industrias metalmeccánicas recibieron el apoyo oficial a partir de 1949. En el caso de la industria de maquinaria agrícola, la promoción sectorial venía a poner fin a una larga etapa en que la economía argentina había cubierto sus necesidades a través de las importaciones libre de derechos, especialmente de maquinaria norteamericana. Ello no había impedido, sobre todo a partir de 1920, el surgimiento de una industria local compuesta por talleres pequeños y medianos destinados a la producción de instrumentos de tecnología sencilla y la reparación de maquinarias, pero aún durante los años de la Guerra, el valor de las reparaciones seguía superando largamente la producción industrial.

Cuadro 5
Evolución de la producción en industrias de interés nacional.
Rama metalmeccánica

Período de protección	Industria	Producción		Crecimiento en %	Importación en 1957
		1946	1957		
1951-1954	Cojinetes (toneladas)	35	165*	371%	1.366
1951-1959	Automóviles (unidades)	-	15.635	Industria nueva	44.334
1951-1959	Tractores (unidades)	-	10.578**	Industria nueva	4.232
1953-1958	Cuchillería y armas blancas (mil)	-	8.349 ***	S/d	S/d
1953-1957	Bicicletas	4.500	100.000	2.122 %	758

Referencias: * Dato de 1952. ** Comprende sólo tractores. *** Incluye sólo cubiertos. Se excluye herramientas por no contar con datos de producción e importación. Fuente: Elaboración propia en base a SECRETARÍA DE INDUSTRIA Y COMERCIO, *Industrias acogidas...*, cit., y OECEI, op. cit.

A comienzos de la década de 1950, la situación se modificó; primero, el Banco Industrial estableció una línea de créditos especiales y poco después la industria de maquinaria agrícola fue declarada de “interés nacional”. En los años sucesivos, una comisión mixta de empresarios y funcionarios estatales determinaría los planes de producción industriales, regularía las importaciones desviándolas hacia productos no fabricados en el país, y otorgaría tipos de cambio especiales para la importación de insumos y maquinaria. El resultado sería una extraordinaria expansión: entre 1951 y 1955 el personal ocupado ascendió un 125%, el capital invertido, sin contar las fábricas de tractores, un 132% y el valor de la producción un 422%³⁴. Para 1958, la Comisión Económica Para América Latina (CEPAL) calculaba que, con excepción de las máquinas motorizadas, la industria cubría la demanda doméstica³⁵.

En el cuadro 5 incluimos sólo la fabricación de tractores. Se trataba de una actividad nueva y asimilable por su tecnología de producción a la industria automotriz. A diferencia de la producción de maquinaria agrícola, la industria del tractor dio sus pasos iniciales en la década de 1950. En 1954, la empresa estatal Industrias Aeronáuticas y Mecánicas del Estado (IAME) lanzó su modelo Pampa, del cual se proponía fabricar unas cuatro mil unidades anuales en 1957. Sin embargo, a partir de 1954, el gobierno alentó la radicación de empresas extranjeras. Al mismo tiempo, decidió vender la nueva planta de tractores del IAME a la FIAT, que había sido la firma contratada originalmente para su construcción. FIAT y tres empresas alemanas resultaron las elegidas. Éstas firmaron contratos por medio de los cuales se proponían fabricar unas 13 mil unidades anuales con un creciente grado de integración local de la producción que se alcanzaría en un período de cinco años. A cambio, las empresas obtuvieron los beneficios contemplados en el decreto 14.630/44 y la ley de inversiones extranjeras. Todo ello aseguraba a las empresas el control sobre el mercado doméstico. El derrocamiento de Perón postergó estos planes. Para 1957, la planta de FIAT era la única que estaba activa dado que las otras tres empresas (Deutz, Hanomag y Fahr) continuaban bajo intervención oficial por su vinculación con el empresario peronista Jorge Antonio. En noviembre de 1957, presionado por la firma John Deere, Aramburu derogó los convenios firmados por Perón y negoció nuevos acuerdos, abriendo las puertas a la empresa

³⁴ Cálculos propios basados en Ministerio de Comercio e Industria, Informe y anteproyecto, cit, p. 11.

³⁵ CEPAL, *El desarrollo económico de la Argentina*, 2da. Parte, Santiago de Chile, 1958, p. 77

norteamericana³⁶. Por entonces, la industria fabricaba unas 10 mil unidades, aunque con una gran parte de componentes importados. La decisión oficial de autorizar la radicación de John Deere agudizó el problema de una industria que no podría aprovechar las economías de escala propias de la tecnología de producción ya que los volúmenes de producción previstos eran muy reducidos para ser encarados por cuatro o cinco firmas.

En el caso de la industria automotriz, la compleja situación del sector externo y las políticas de fomento peronistas fueron las que alentaron la transición entre la etapa de armado a la fabricación local de automóviles. Considerando la complejidad de la tecnología de producción del sector, parece claro que la incorporación de la industria dentro de las de “interés nacional” no constituyó el estímulo principal. En efecto, la intervención directa del Estado a través del IAME impulsó una nueva etapa en la materia con la fabricación de camionetas y automóviles de turismo a partir de 1952. Ese año el Segundo Plan estableció una meta de cinco mil unidades para 1957. Para ese año, la producción había superado holgadamente esa cifra.

Este avance se debió a otras medidas de fomento sectorial como, por ejemplo, la ley N° 14.222/53 que permitió la firma del contrato, en enero de 1955, entre Henry Kaiser y el IAME, por medio del cual se conformó la empresa Industrias Kaiser Argentina S.A. IKA recibió una inversión en equipos 8 millones de dólares de Kaiser Motors y fue beneficiada la concesión de un importante crédito oficial a sólo el 4% de interés anual, la colocación de acciones en el mercado bursátil y el otorgamiento de permisos para la introducción de unidades completas para el demandante mercado nacional. Para entonces, ya estaba en marcha otra iniciativa de Mercedes Benz Argentina S.A., una empresa de propiedad mayoritaria de Jorge Antonio en asociación con Daimler Benz, que estaba instalando otra para la fabricación de camiones en González Catán.

Los ejemplos de la industria del tractor y la automotriz revelan que el decreto N° 14.630/44 no había constituido estímulo suficiente para alentar actividades industriales complejas. Estas actividades sólo surgirían en el momento en que el Estado interviniera más activamente mediante la implantación de empresas públicas, la concesión de importantes beneficios al capital extranjero o la alianza entre ambas fuentes de capital y tecnología.

En otros casos, el impacto de la promoción industrial fue menor debido a que a partir de 1952 la escasez de divisas imponía una protección de hecho. Este fue el caso de las fábricas de bicicletas. Antes de la guerra, esta indus-

³⁶ Decretos N° 15.254/57, 15.385/57 y 15.386/57, *Anales de Legislación Argentina*, Buenos Aires, 1957, p. 931 y pp. 939-941 respectivamente.

tria estaba en un grado de desarrollo embrionario. Pero a partir de 1946 se vio estimulada por la redistribución del ingreso, el incremento del consumo interno y la generalización de los sistemas de pago en cuotas. A fines de los cuarenta, la industria estaba representada por la firma Industria Metalúrgica y Plástica Argentina (IMPA), la única que producía íntegramente bicicletas, y 28 establecimientos que fabricaban repuestos³⁷.

A partir de 1949, la amenaza de las importaciones desapareció y la industria conoció un período de gran auge. Recién en julio de 1953, tres años después del estudio ministerial, el gobierno declaró de interés nacional a esta industria. Con todo, dado que el sistema posibilitaba a los industriales adquirir maquinarias e insumos a tipos preferenciales de cambio, la promoción industrial podía constituirse en un instrumento de racionalización. Si bien se estableció que el Ministerio de Industria sería encargado de vigilar al sector y proponer medidas tendientes a la reducción de los costos y perfeccionamiento industrial, no existe evidencia de que se intentara avanzar en ese camino. Por su parte, la producción creció año tras año hasta satisfacer la demanda interna. Para 1958, la producción rondaba las 120 mil unidades. La mitad se repartía entre tres empresas: la estatal IMPA, BYR S.R.L. y Borelux. El 50% restante era fabricado por diez empresas medianas y varios talleres.

En conjunto, las industrias incorporadas crecieron a un ritmo superior al conjunto de la rama de vehículos y maquinarias que ascendió un 153% en el mismo período. Ello se debía a que estas actividades estaban dando los pasos iniciales, especialmente en el caso de la fabricación de automotores, tractores y bicicletas. En el caso de aquellas industrias incluidas en la rama metales (cojinetes, cuchillería y herramientas) la situación parece haber sido más variada. El volumen físico de la producción de la rama metales creció un 305% entre 1946 y 1957³⁸.

3.3. Rama química

Al iniciarse la guerra, la rama química abastecía poco más del 60% de la demanda del mercado doméstico. La industria local producía principalmente bienes de consumo final. En cambio, la producción de productos químicos básicos era muy limitada debido tanto al grado de desarrollo industrial, que

³⁷ IMPA había sido fundada por el empresario austriaco Fritz Mandl en 1931, nacionalizada en 1945 y transferida a DINIE. En 1949 fabricaba unas 12 mil unidades y ocupaba 300 obreros en esa línea de fabricación. SECRETARÍA DE INDUSTRIA Y COMERCIO, *Informe N° 22*, Bicicletas, Buenos Aires, 1949, p.12.

³⁸ Las estimaciones pertenecen a SCHWARTZ, op.cit.

limitaba el mercado interno para insumos como los álcalis, como a la escasez de personal técnico y científico³⁹.

Durante el primer y segundo gobierno de Perón se intentó avanzar en el desarrollo de estas industrias, con resultados muy desiguales. Las industrias que fueron declaradas de interés nacional y que resultaron beneficiadas por los estímulos cambiarios y la fijación de cuotas de importación constituyeron un conjunto heterogéneo de actividades manufactureras. Un número importante utilizaba fundamentalmente materias primas del país (azufre, ácido cítrico, tungsteno, bario) en tanto que otras demandaban la importación de los insumos básicos (material fotográfico y DDT). También era variado el tipo de empresa promovida. Por un lado, un grupo de productos era encarado por grandes empresas que gracias al control sobre la tecnología de proceso y de producto podían cubrir las necesidades nacionales: agua oxigenada (Atanor, Ducilo), DDT (Atanor), polvos y resinas fenólicas (Plastiversal, Plásticos Bernabó, Duperial, Atanor). En otros casos, la escasa complejidad tecnológica de ciertas industrias permitía la existencia de pequeñas y medianas empresas como en la industria de tintas gráficas, y de pólvoras y explosivos.

Cuadro 6
Evolución de la producción en industrias de interés nacional.
Rama química

Período de protección	Industria	Producción		Crecimiento
		1946	1957	
1945-1950	Azufre	7.887 tn.	18.857 tn.	139%
1946- 1953	Ácido cítrico	6.000 kg.	8.000 kg*	33%
1946-1948	Cloruro de bario	180 tn.	440 tn. **	144%
1946-1954	Agua oxigenada	225 tn.	630 tn. **	180%
1947-1951	Material fotográfico	265.000 m2	1.925.826 m2	627%
1947	Carburo de tungsteno	-	16.000 kg.	Industria nueva

³⁹ ADOLFO DORFMAN, *El desarrollo de las industrias químicas en la Argentina*, Santa Fe, Universidad Nacional del Litoral, 1941; FRANCIS GODWIN, *La Industria Química Argentina*, Buenos Aires, Corporación para la Promoción del Intercambio, 1944, pp. 9-16.

1948-1951	Sulfato de bario	11.000 tn.	S/d	S/d
1948-1953	DDT	-	600 tn.	Industria nueva
1949-1952	Plásticos. Resinas fenólicas	127 tn.	4.591 tn.*	Industria nueva
1949-1954	Película radiográfica	S/d	S/d	S/d
1949-1952	Tintas gráficas	3.089 tn.	4.408 tn.	43%
1950-1953	Pólvoras y explosivos	S/d	2.906 tn.	S/d
1952-1955	Polvos metálicos	S/d	S/d	S/d

Fuentes: Elaboración propia en base a SECRETARÍA DE INDUSTRIA Y COMERCIO, *Industrias acogidas...*, cit.

Referencias: Ídem. Nota: * producción de 1953; ** producción de 1951 tomado de MINISTERIO DE INDUSTRIA Y COMERCIO, "Memoria General de la Acción de Gobierno, 1946-1951", Buenos Aires, mimeo, 1952.

Una evaluación general sobre el impacto del sistema en la rama nos permite señalar que éste fue relativamente eficaz para incrementar la producción de ciertos rubros, cuyo crecimiento fue superior al registrado para la rama que entre 1946 y 1957 alcanzó el 130%⁴⁰. Aunque nos ha sido imposible evaluar para todos los productos el peso de las importaciones en 1957, podemos señalar que la industria abastecía la demanda doméstica de agua oxigenada, DDT y material fotográfico. Paradójicamente, la fabricación de productos químicos elaborados sobre la base de materias primas nacionales mostró un desempeño mediocre (ácido cítrico) o bien no alcanzó a sustituir completamente las importaciones (azufre). En algunos casos ello estaba vinculado con evaluaciones muy optimistas sobre los recursos naturales del país y los elevados costos internos de producción. Este fue el caso del azufre, cuya explotación fue iniciada por una sociedad mixta, Industrias Químicas Nacionales, para terminar siendo estatizada bajo la órbita de la DGFM. En 1951, el precio de la tonelada de azufre argentino puesto en fábrica duplicaba holgadamente el precio del producto chileno o norteamericano⁴¹.

⁴⁰ SCHWARTZ, op. cit., pp. 130-131.

⁴¹ MINISTERIO DE INDUSTRIA Y COMERCIO, *Informe N° 36*, Azufre, Buenos Aires, 1951, p.

En cualquier caso, el desarrollo de la química básica quedó librado a la iniciativa de las empresas estatales como la DGFM o la Dirección Nacional de Industrias del Estado (DINIE). La falta de inversiones públicas o las dilaciones oficiales para concretar los planes impidieron el desenvolvimiento de estas actividades. Este fue el caso de la soda solvay, un insumo básico que era importado en grandes cantidades. Como su producción requería importantes inversiones y una provisión abundante y barata de energía, se encargó a las empresas públicas su implantación. Pero los proyectos de DINIE y de la DGFM fracasaron⁴².

3.4. Industria farmacéutica

El decreto N° 14.630/44 afectó a dos grupos de especialidades medicinales: la elaboración de productos opoterápicos y de antibióticos. Se trataba de productos muy diferentes en relación con sus mercados, la tecnología de producción y de proceso, y la naturaleza de las empresas que los elaboraban.

La producción de opoterápicos se había iniciado como efecto de la crisis de 1929. Hasta entonces las glándulas bovinas se exportaban sin elaboración alguna. Durante los siguientes quince años se instalaron una veintena de laboratorios que comenzaron a producir y exportar preparados hormonales, adrenalina e insulina. En 1950, los laboratorios ocupaban unos 2.000 obreros y empleados⁴³.

Sin embargo, la expansión fabril enfrentaba algunas dificultades que provocaban una elevación de los precios, afectando la competitividad. Por un lado, los métodos de provisión de las glándulas eran deficientes, lo que provocaba pérdidas e incrementaba los costos. Además, a partir de 1948, los fabricantes debieron enfrentar problemas de abastecimiento de insumos críticos de importación como ciertos tipos de alcoholes y solventes, que se producían localmente en pequeñas cantidades y alto precio. Por otro lado, la elevación de los salarios y de las cargas sociales había incrementado los costos laborales. Por último, la escasez de divisas limitaba los planes de expansión de las empresas que involucraban la importación de maquinarias y equipos⁴⁴.

⁴² CLAUDIO BELINI, "DINIE y los límites de la política industrial peronista, 1947-1955", *Desarrollo Económico*, N° 161, Vol. 41, abril-junio de 2001, p. 108; GRACIELA PAMPIN, "Estado y empresarios en el sector de la química básica en Argentina: el proyecto de producción de álcalis básicos", en *Estudios Iberoamericanos*, PURCS, N° 2, Vol. 34, dezembro 2008, p.132.

⁴³ MINISTERIO DE INDUSTRIA Y COMERCIO, *Informe N° 32. Opoterápicos y Ácidos y Sales biliares*, Buenos Aires, S/F., pp.22-23.

⁴⁴ *Ibidem*, pp. 25-26.

Considerando estas dificultades, el Ministerio de Industria promovió la inclusión de esta producción entre las de “interés nacional”. Por medio del decreto N° 23.176/51 se estableció que los laboratorios contarían con tipos de cambio preferencial y exenciones aduaneras para la importación de maquinarias e insumos. En forma paralela, el Ministerio establecería cuotas de importación a fin de limitar la competencia de productos de importación.

La medida favorecía especialmente a los laboratorios nacionales; algunos de ellos eran empresas bien consolidadas como, por ejemplo, el Instituto Masstone S.A., Verardo y Cía., Instituto Biológico Argentino, Instituto Purissumus, Ocefa S.A., Andrómaco S.A. Pero también se beneficiarían empresas de capital extranjero como el Laboratorio Armour S.A., subsidiaria del frigorífico norteamericano. Si bien la inclusión de la industria en el sistema de promoción podía significar un importante estímulo, coincidió con el inicio de la sustitución de algunos de estos productos por preparados sintéticos. Este fue el caso de la producción de sales y ácidos biliares, cuya exportación comenzaría a descender debido a la competencia en el mercado de la cortisona por síntesis.

En contraste con esta experiencia, la producción de antibióticos se encontraba en la frontera tecnológica internacional. Se trataba de una de las innovaciones más importantes ocurridas en la industria farmacéutica durante la Segunda Guerra Mundial. La fabricación local de estos productos se inició de la mano de los grandes laboratorios norteamericanos que lograron obtener los beneficios del sistema de promoción.

En 1947, una comisión mixta compuesta por funcionarios de las secretarías de Industria y Comercio y de la de Salud Pública analizó una propuesta realizada por la empresa norteamericana Squibb & Sons para la elaboración de penicilina. Este laboratorio había instalado una representación comercial en 1944 con el fin de comercializar el producto. Luego de algunos estudios y del apoyo entusiasta del secretario de Salud Pública, Ramón Carillo, el gobierno de Perón declaró de “interés nacional” la producción de penicilina. Se otorgó a la firma exenciones aduaneras para la importación de maquinarias y materias primas. Por su parte, Squibb debía poner en marcha la planta en 21 meses. A partir de ese momento, el gobierno establecería cuotas de importación a fin de asegurar la colocación de la producción nacional⁴⁵.

Gracias a las ventajas otorgadas, la empresa construyó una planta en Martínez que comenzó su actividad en 1949. Al término del período de protección, Squibb obtuvo la renovación de las ventajas. En 1953 amplió sus instalaciones, iniciando la producción de nuevos antibióticos como estreptomina, dehydros-

⁴⁵ Decreto N° 10.933/47 en *Anales de Legislación Argentina*, Buenos Aires, 1947, pp. 656-659.

treptomycin y tetracycline. Para ello contó con nuevas ventajas cambiarias que le permitieron importar equipos cuyo pago se haría durante los dos años siguientes a su inauguración. Como advertía el gerente general, “la planta se pagará con parte del ahorro de divisas que la misma produzca” y, por supuesto, con las ganancias provenientes de su puesta en producción⁴⁶. Hacia 1958, Squibb ocupaba 2.000 empleados y técnicos⁴⁷.

Si bien la radicación de Squibb contó con importantes ventajas no constituyó un monopolio legal. La declaración de industria de interés nacional no se circunscribía a una sola firma sino al conjunto de la industria⁴⁸. Un año después de la declaración de la penicilina como industria de interés nacional, el gobierno decretó la protección a los laboratorios elaboradores de sulfamidas, entre los que se contaban empresas privadas nacionales como Galeno S.A. y la Química Schering, un laboratorio alemán que había sido nacionalizado y transferido a DINIE. Al recomendar esta medida, el informe oficial aclaraba que el espíritu del decreto N° 14.630 era “proporcionar medidas de fomento y defensa a la industria en general y no al industrial en particular, pues no acepta el otorgamiento de monopolios sobre los beneficios que concede”⁴⁹. Es decir, no había un monopolio legal. Con todo, se reconocía que el control de la tecnología de producción creaba un monopolio no menos efectivo a la hora de impedir la competencia de empresas locales.

A fines de la década de 1940, la escasez de dólares estimuló la radicación de otros laboratorios norteamericanos que también aprovecharon las ventajas de la promoción industrial: en 1952, Parke Davis & Co. obtuvo franquicias para introducir equipos y materias primas destinadas a la elaboración de cloromicetina. Dos años más tarde, bajo el amparo de la ley de inversiones

⁴⁶ Carta del gerente general de Squibb & Sons, E. Lozano, al Ministro de Asuntos Técnicos Raúl Mendé, 14 de julio de 1953, Archivo General de la Nación, Fondo Secretaría Técnica, legajo 474.

⁴⁷ CÁMARA DE COMERCIO DE LOS ESTADOS UNIDOS EN LA REPÚBLICA ARGENTINA, *La Argentina y las firmas norteamericanas*, Buenos Aires, Santiago Rueda Editor, 1958, p. 60.

⁴⁸ Se ha sostenido que la radicación de Squibb inhibió el desarrollo de empresas nacionales que ya producían experimentalmente penicilina, como el Instituto Massone y Ocefa S. A. Estas firmas habrían sido excluidas por motivos políticos. Para esa interpretación véase ANA PFEIFFER y MÓNICA CAMPINS, “La producción de medicamentos durante el peronismo y el conflicto con los laboratorios Massone. ¿Problema tecnológico o político?” en *Ciclos*, N° 27, 2004, pp. 123-150. Empero, el hecho de que Massone se beneficiara con la inclusión de los opoterápicos entre las industrias de interés nacional cuestiona la idea de que esa empresa habría sido excluida de la producción de antibióticos por el conflicto político, que recién se precipitó en 1950.

⁴⁹ SECRETARÍA DE INDUSTRIA Y COMERCIO, *Informe N° 17. Sulfamidas*, Buenos Aires, 1948, p. 34.

extranjeras, Merck Co. propuso instalar una planta para la producción de cortisona, que fue declarada de “interés nacional”. Esta política continuó luego de la caída de Perón; en 1956, Parke Davis presentó una propuesta para la inversión adicional de 285 mil dólares en su planta mientras que se declaró de “interés nacional” la fabricación de aureomicina, liberando de derechos para la importación de maquinarias a la Laderle Inc⁵⁰.

De esta forma, el régimen de promoción industrial permitió a estas firmas (que se habían instalado inicialmente como casas importadoras) abaratar las inversiones necesarias para iniciar la fabricación local, así como obtener permisos de importación para la adquisición de maquinarias e insumos cuya introducción hubiera sido difícil en otras circunstancias dados los crecientes problemas de desequilibrio comercial con Estados Unidos.

En suma, la promoción industrial alentó la instalación de subsidiarias norteamericanas que, en virtud del dominio sobre la tecnología de producción y de las ventajas oficiales, ejercerían un control oligopólico sobre el mercado.

El avance de los laboratorios norteamericanos en la industria local se vio facilitado también por la nacionalización de las empresas alemanas y su incorporación a la DINIE, que interrumpió durante años la relación entre esas subsidiarias y sus casas matrices. De esta manera, mientras en 1936 Suiza y Alemania eran los principales países exportadores de fármacos a la Argentina (con un 33 y 30% respectivamente), veinte años más tarde los Estados Unidos controlaban más del 80% del comercio importador de medicamentos⁵¹. La aparición de nuevas especialidades y la modificación de la demanda no permitieron avanzar considerablemente en la sustitución de importaciones.

3.5. Industria eléctrica

De las treinta y nueve industrias alentadas por el sistema, sólo tres correspondieron a la rama eléctrica: la fabricación de pilas y baterías, motores eléctricos de diversa potencia y de heladeras. Estas tres actividades representaban un 13% de las 23 propuestas presentadas ante la Comisión Asesora de Fomento Industrial.

En el primer caso, la presentación había sido realizada en diciembre de 1945 por Eveready S.A., filial del consorcio norteamericano Union Carbide que se había radicado en 1938. Esta empresa solicitó el incremento de la protección

⁵⁰ JAIME FUCHS, *La penetración de los trusts yanquis en la Argentina*, Buenos Aires, 1957, pp. 266-267.

⁵¹ GUILLERMO ANHALT, “La Industria Farmacéutica en la Argentina”, *Boletín de la Cámara de Comercio Argentino Alemana*, N° 54, 1956, p. 354.

aduanera. Por entonces, la industria local, que había surgido bajo el amparo de las condiciones creadas por la Segunda Guerra Mundial, estaba representada por Eveready (1938), Otto Danneman S.R.L. (1930) y Jacobo Bohn (1944). Sólo las dos primeras constituían empresas fabriles. Ambos establecimientos trabajaban al 50% de su capacidad, produciendo poco más de 1.200 toneladas anuales⁵².

Cuadro 7
Evolución de la producción en industrias de interés nacional.
Industria eléctrica

Período de protección	Industria	Producción		Crecimiento en %	Importación en 1957
		1946	1957		
1946-1954	Pilas eléctricas	935 tn	3.194 tn	242%	74 tn.
1954-1957	Motores eléctricos	21.600 unidades	1.000.000 unidades	4.529%	-
1954-1957	Heladeras	6.900 u	220.100 u	3.089%	1.430 u.

Fuente: ídem.

A mediados de 1946 la industria fue declarada de “interés nacional”. El decreto establecía, por un período de sólo dos años, cuotas y permisos previos de importación a fin de proteger la producción nacional. Contra la solicitud de Eveready, la Secretaría se negó a incrementar la protección aduanera hasta tanto no se realizara un estudio minucioso de sus costos de producción y se estabilizara el precio de los insumos importados⁵³.

El control sobre el mercado doméstico alentó a las empresas a incrementar sus inversiones y el número de empleados. Entre 1946 y 1948, la inversión total de la firma Eveready ascendió de 2,4 millones de pesos a 9,6, mientras que

⁵² Eveready no sólo era la principal fábrica sino también la importadora de mayor peso, seguida de cerca por las empresas ferroviarias, la Anglo Argentine General Electric y Siam Di Tella. SECRETARÍA DE INDUSTRIA Y COMERCIO, *Informe N° 4, Pilas eléctricas*, Buenos Aires, 1946, p. 50.

⁵³ MINISTERIO DE INDUSTRIA Y COMERCIO, *Informe N° 29, Pilas Eléctricas*, Buenos Aires, 1949, p. 54.

el personal trepó de 228 a 568 técnicos, empleados y obreros. Algo parecido sucedió con las pequeñas empresas Otto Danneman y Jacobo Bohn⁵⁴.

Sin embargo, había otros factores que limitaban la expansión sectorial. Al término de la guerra, las empresas se encontraron con serias dificultades para la importación de maquinarias debido a la escasa oferta internacional en este rubro. Dos años más tarde, cuando la oferta internacional comenzó a reanudarse, la escasez de divisas limitó severamente la posibilidad de importar. Así, por ejemplo, Eveready debió continuar su producción en una planta ubicada en un predio alquilado en Palermo, pese a que estaba construyendo una nueva planta en Beccar con una capacidad de producción de 3.000 toneladas. Por su parte, Siam suspendió sus planes de instalación de una planta en asociación con Rayo-Vac cuya capacidad de producción alcanzaría las 1.100 toneladas⁵⁵.

La protección oficial y la escasez de divisas colocaron a Eveready en una situación de privilegio. La filial norteamericana controlaba virtualmente el mercado doméstico; para 1949 Eveready fabricaba poco más del 90% de la producción nacional⁵⁶. A pesar de ello, el gobierno peronista decidió renovar la protección sectorial por medio del decreto N° 18.675/50. La medida mantenía el régimen de permisos previos y cuotas de importación “de acuerdo a las posibilidades de producción de la industria nacional y las necesidades del mercado interno”. Estos beneficios, que la Eveready proponía extender por cuatro años, fueron prorrogados hasta 1953.

El impacto de la política fue positivo. Durante el bienio 1950-1951, la producción alcanzó las 2.700 toneladas, lo que representaba un incremento del 108% con respecto a 1947. Pero a partir de 1952 se inició un ciclo de caída de la producción originada por la escasez de materias primas importadas, que no podían ser sustituidas por nacionales. En esos años se afianzó la posición de Eveready que inauguró la planta de Beccar equipada con maquinaria moderna y con una capacidad de producción de 3.300 toneladas. En contraste, la situación de las otras empresas se mantuvo inalterable, aunque surgieron planes para el inicio de fabricación de tipos especiales de pilas y baterías⁵⁷.

Mientras la producción de pilas secas se afianzaba al calor de la protección oficial, las fábricas de motores eléctricos sólo fueron incorporadas a la promoción en 1954. En 1939, la demanda interna de motores eléctricos era

⁵⁴ *Ibidem*, p. 12.

⁵⁵ Eveready sólo pudo importar maquinaria automática para la fabricación de tubos. Además la empresa reorientó sus compras de insumos hacia el Reino Unido.

⁵⁶ *Ibidem*, pp. 46-47.

⁵⁷ MINISTERIO DE INDUSTRIA. *Informe N° 48, Pilas Eléctricas*, Buenos Aires, 1954, pp. 9-10.

abastecida en todos sus tipos por la corriente importadora. La estructura de la tarifa aduanera, que diferenciaba sólo tres tipos de motores, y los reducidos aranceles (que oscilaban entre el 4% y el 9% del aforo) imponían límites a la protección aduanera a esta industria.

Como en otros casos, la guerra ofreció condiciones favorables para la transición de la fase de reparación a la producción local. La reducción de las importaciones permitió la elevación de los precios internos y facilitó la colocación de la producción nacional. Pese a la escasez de insumos básicos como chapa de acero, cobre y cojinetes, la producción local creció hasta abastecer el 40% de la demanda entre 1943 y 1945. Este último año, la reanudación de las importaciones reavivó los problemas que la industria había enfrentado antes de 1939. La Compañía Industrial CGZ S.R.L., una empresa que había iniciado la producción en 1942, solicitó a la Secretaría de Industria la elevación de los derechos, la fijación de cuotas de importación y de tipos de cambio preferencial. Por su parte, los representantes militares se mostraron favorables a su inclusión entre las de “interés nacional”, pero señalaron sus limitaciones⁵⁸. El Ministerio de Guerra sostuvo que la protección debía otorgarse por sólo dos años, tiempo que consideraba suficiente para que la industria pudiera competir en condiciones de igualdad con los productos importados. En cambio, el Centro de Importadores se opuso a cualquier protección adicional alegando que ninguna de las materias primas utilizadas era de origen nacional y que la fabricación de motores de potencia superior a los 5 hp o de motores especiales requería de grandes inversiones en matrices que no se justificaban debido a la reducida demanda doméstica.

Pese a estas objeciones, en 1950, el Ministerio de Industria consideró que la industria debía ser declarada de “interés nacional” porque a pesar de utilizar materias primas de importación “interesaba a la defensa nacional” y era de “primera necesidad”. Por todo ello, propuso establecer cuotas de importación para la introducción de artículos que compitieran con los nacionales; liberar de derechos la introducción de maquinarias y otorgar tipo de cambio especial con el mismo fin. La medida regiría hasta 1953⁵⁹.

Pero hubo que esperar tres años más para que finalmente el gobierno de Perón otorgara esos beneficios. En el ínterin, la industria se vio alentada por los efectos de la escasez de divisas que obligó al gobierno a limitar al máximo las importaciones. También se benefició con el auge de la producción nacional

⁵⁸ MINISTERIO DE INDUSTRIA, *Informe N° 34, Motores eléctricos*, Buenos Aires, 1950, pp. 13-19.

⁵⁹ *Ibidem*, p. 90.

de heladeras, lavarropas, ventiladores, batidoras y demás electrodomésticos. En suma, la industria ya se encontraba en expansión cuando fue incorporada.

En 1957 un informe oficial estableció que en el término de una década el número de fábricas se había elevado de 14 a 150 establecimientos mientras que el personal obrero había ascendido de poco menos de 1.400 a 15 mil obreros y empleados. Se señalaba que “salvo en los casos de unidades muy especiales” la producción nacional abastecía la demanda doméstica⁶⁰. Si bien la industria había realizado un gran progreso, también parece claro que la expansión había sido desordenada e impulsada principalmente por la escasez de divisas antes que por el sistema promocional. El gran incremento del número de establecimientos así lo revela. Sólo 15 ó 20 fábricas eran de importancia mientras que el resto estaba constituido por pequeños y medianos talleres que realizan una producción no seriada y en ocasiones por encargo⁶¹. En este caso, su supervivencia dependía ante todo del mantenimiento de la escasez de dólares que impedía importar.

Algo similar ocurrió con la fabricación de heladeras, que creció alentada por la política peronista de redistribución del ingreso, la escasez de divisas y la generalización de sistemas de venta en plazos. Siam Di Tella y la Compañía Importadora Sud Americana (CISA) realizaron una presentación que obtuvo la aprobación ministerial a comienzos de 1951. Pese a la oposición del Centro de Importadores, el Ministerio consideraba que debía apoyarse a la industria para promover la reducción de sus costos “a fin de posibilitar su adquisición por una mayor parte de la población”⁶². Con todo el informe oficial era cauto a la hora de describir las características de las empresas locales. Así, por ejemplo, se señalaba que Siam, una de las firmas más importantes que fabricaba heladeras con licencia extranjera, no tenía las características de una planta industrial moderna⁶³. Pese al apoyo del Ministerio de Industria, hubo que esperar hasta 1954 para su incorporación al sistema. En el ínterin, la industria conoció un gran auge. Como en el caso de las fábricas de motores eléctricos y de bicicletas, la demanda contenida y la escasez de importaciones favorecieron el surgimiento de productores marginales. El decreto N° 5.878/54 estableció cuotas de importación y permisos previos para la importación de heladeras

⁶⁰ MINISTERIO DE COMERCIO E INDUSTRIA, *Informe y anteproyecto...*, cit., p. 9.

⁶¹ La estadística industrial de 1957 reveló que sólo 89 establecimientos (el 59% del total) ocupaban más de 11 obreros.

⁶² MINISTERIO DE INDUSTRIA Y COMERCIO, *Informe N° 38, Refrigeración*, Buenos Aires, 1951, p. 8.

⁶³ La situación era más precaria en las otras empresas. CISA era una firma importadora que participaba del capital de varias firmas industriales que la abastecían de los principales componentes. *Ibidem*, pp. 17-22.

completas, compresores, equipos refrigeradores y demás componentes. Adicionalmente, concedió permisos de importación para la introducción de maquinarias y dispuso que el Ministerio dictara las condiciones mínimas de calidad para la producción interna. Esta última medida, que hubiera posibilitado una racionalización sectorial, no fue implementada. Además del desinterés oficial, un factor que permite explicar la falta de aplicación de estas medidas proviene de la actitud de los empresarios. Un estudio realizado por una consultora para la Cámara de la Refrigeración sostenía que la racionalización sectorial era resistida por las pequeñas y medianas empresas, que fabricaban equipos en pequeños lotes que eran adquiridas por los comerciantes, quienes imponían sus propias marcas. Por su parte, las grandes empresas, que fabricaban sobre la base de licencias y tecnologías extranjeras, tampoco mostraban interés frente a este tipo de medidas⁶⁴.

Aunque durante los siguientes años la producción se incrementó notablemente, hacia 1956 ya se observaban problemas de colocación en el mercado interno. La devaluación de 1955, la escasez de materias primas y una política monetaria restrictiva estaban dificultando las ventas de heladeras. Los altos costos de producción y la adopción por parte de la industria local de modelos de gran capacidad y mayor precio reducían las posibilidades de que amplias capas de la población pudieran acceder a ese electrodoméstico. Por otra parte, la falta de normas de calidad y de estímulos a las exportaciones clausuraban por el momento la salida al mercado latinoamericano.

En conjunto, la fabricación de motores y heladeras creció más aceleradamente que la rama de aparatos eléctricos cuya producción ascendió, según las estimaciones de Schwartz, un 819% entre 1946 y 1957⁶⁵. En las tres industrias, la producción local abastecía casi completamente la demanda doméstica.

4. CONSIDERACIONES FINALES

El análisis de la ley de industrias de interés nacional nos permite formular algunas conclusiones sobre las características del sistema, los instrumentos empleados, el papel del Ministerio de Industria y de los miembros de la Comisión Asesora de Fomento Industrial, y las relaciones entre la burocracia y los empresarios.

Con respecto al primer punto, la amplitud del criterio establecido en el decreto N° 14.630/44 permitía considerar casi a cualquier industria de “interés

⁶⁴ CÁMARA DE INDUSTRIA DE LA REFRIGERACIÓN, *Industria de la Refrigeración. Estructura del Mercado*, Buenos Aires, Servicios Dar, 1957, p. 56.

⁶⁵ SCHWARTZ, op. cit., pp. 130-131.

nacional”. Si bien sólo 39 actividades fueron incorporadas al sistema, debe destacarse que entre ellas se incluían manufacturas cuyas materias primas principales no se obtenían o elaboraban en el país. De hecho, el régimen promovió especialmente industrias siderometalúrgicas y metalmecánicas que de acuerdo con los criterios previos eran manufacturas “artificiales”. El decreto N° 14.630/44 significaba la recusación del criterio de “industria natural”. En forma paralela, la ausencia de claros criterios de promoción industrial podía convertir esta norma en un instrumento para alentar cualquier industria.

A pesar de que la amplitud de los criterios establecidos en la ley otorgaba gran autonomía a la burocracia estatal para alentar diversos sectores industriales, el análisis realizado sobre la distribución de las propuestas y las industrias declaradas de “interés nacional” revela que el gobierno peronista auspició las actividades en consonancia con las demandas empresariales; es decir la aplicación del decreto N° 14.630/44 no significó la utilización de un criterio oficial sobre la naturaleza de industrias que convenía alentar.

La instrumentación del sistema permite observar que si bien las preocupaciones castrenses sobre la defensa nacional jugaron un papel importante en los años iniciales del sistema (cuando se incorporaron al sistema la producción de azufre, arrabio y madera terciada), perdieron importancia en la posguerra. Con todo, las Fuerzas Armadas conservaron un importante rol en la aplicación del régimen, y el Ejército y la Aeronáutica apoyaron con entusiasmo la diversificación industrial.

Por otra parte, las características que asumió el sistema se vieron en gran medida determinadas por los contenidos de la política industrial peronista. En efecto, el predominio del uso de cuotas de importación y ventajas cambiarias por sobre los derechos aduaneros correspondía a la marginación de la tarifa aduanera como instrumento de política industrial.

El análisis del impacto del sistema también nos permite extraer algunas conclusiones. Aunque es difícil encontrar evidencia sobre la evolución de todas las actividades manufactureras, una primera mirada general nos permite alentar la idea de que el régimen se mostró eficaz para alentar el incremento de la producción. Esto es particularmente importante para el período 1945-1950, caracterizado por la reanudación de las importaciones y el incremento de la competencia externa. De esta forma, algunas industrias contaron con protección en un momento particularmente crítico para su maduración. En contraste, la década de 1950 se caracterizó por la reducción de las importaciones y la reserva del mercado interno para la industria local. Antes de su incorporación al sistema, un conjunto de actividades como la producción de heladeras, bicicletas, motores eléctricos, se vieron impulsadas por la protección que de hecho

imponía la administración del comercio exterior por parte del Ministerio de Industria y el Banco Central.

En otros casos, donde existían barreras de entrada que dificultaban el desarrollo industrial, el decreto N° 14.630 no se mostró siempre como un instrumento adecuado para derribarlas. Así, por ejemplo, en el caso de la industria automotriz y del tractor, aunque en 1951 se la declaró de interés nacional, hubo que esperar la intervención directa del Estado a través del IAME y, más tarde, la sanción de una ley de inversiones extranjeras para que se dieran los pasos iniciales con vistas a su desarrollo.

En relación con la naturaleza de las empresas beneficiadas debe destacarse que el decreto N° 14.630/44 auspició ramas e industrias donde predominaban las grandes empresas, muchas de ellas de capital extranjero, y aquellas donde se multiplicaban pequeñas y medianas firmas. En el primer caso, el sistema consolidó el control oligopólico del mercado por empresas como Squibb & Sons, Parke Davis, Lepetit, Eveready, Ducilo y Dálmine-Safta. El dominio de la tecnología de producción y el tamaño del mercado interno, que permitía que una o dos firmas controlaran la oferta en el mercado local, creó y consolidó la posición de las empresas en la Argentina. Adicionalmente, en el caso de las subsidiarias de firmas extranjeras, la promoción les permitió abaratar los costos de instalación en el país, invertir las utilidades que como representantes comerciales habían acumulado en las décadas previas y que a partir de 1948 no podían girar al exterior, lo que fue particularmente importante en el caso de las filiales norteamericanas.

Pero el decreto N° 14.630/44 también alentó industrias donde predominaban los pequeños y medianos establecimientos como, por ejemplo, las fábricas de maquinaria agrícola, cojinetes, herramientas, tintas gráficas, heladeras y material fotográfico, entre otras. En estos casos, aunque la promoción industrial permitió el incremento del personal empleado y de la producción, no pudo evitar el surgimiento de fabricantes marginales que sobrevivían gracias a la reducida competencia externa. Incluso allí donde la tecnología de producción alentaba la formación de establecimientos más grandes (la industria laminadora) subsistieron pequeñas y medianas empresas ineficientes.

El aliento a la expansión de grandes empresas y la falta de criterios mínimos de eficiencia económica configuraron dos rasgos básicos que en adelante caracterizarían la industrialización sustitutiva de importaciones en América Latina.

Un último aspecto a destacar nos permite señalar que la década peronista marcó un corte importante en la naturaleza de las relaciones entre el Estado y los industriales. La acentuación del intervencionismo estatal y el auge del dirigismo económico estrecharon los contactos entre el empresariado y la

burocracia pública, que era la encargada de distribuir recursos e instrumentar las políticas de promoción sectorial. En el caso del decreto N° 14.630/44, pese a existir cláusulas relativas al cumplimiento de ciertas condiciones para beneficiarse de las ventajas acordadas, el Ministerio de Industria no se propuso disciplinar a los empresarios. Una vez declarada una industria de “interés nacional” no se les exigió el cumplimiento de metas que, más allá del incremento de la producción, permitieran evaluar objetivamente tanto la evolución sectorial como la reducción de los costos o el incremento de la capacidad competitiva de la industria.