



# La industria argentina en su tercer siglo

Una historia multidisciplinar  
(1810-2020)

Marcelo Rougier  
(coordinador)



Ministerio de  
Desarrollo Productivo



# Autoridades

---

Presidente de la Nación

**Dr. Alberto Fernández**

Vicepresidenta de la Nación

**Dra. Cristina Fernández de Kirchner**

Jefe de Gabinete de Ministros

**Lic. Santiago Cafiero**

Ministro de Desarrollo Productivo

**Dr. Matías Kulfas**



**LA INDUSTRIA ARGENTINA  
EN SU TERCER SIGLO**



**LA INDUSTRIA ARGENTINA  
EN SU TERCER SIGLO**

**Una historia multidisciplinar (1810-2020)**

**Marcelo Rougier (coord.)**

Ministerio de Desarrollo  
Productivo de la Nación

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

© Marcelo Rougier

© Ministerio de Desarrollo Productivo de la Nación

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

Puesta en página: Diana González

Diseño de tapa: Miur

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

548 p.; 23 x 16 cm.

ISBN 978-987-47990-0-5

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

CDD 338.0982

Hecho el depósito que dispone la ley 11.723.

Impreso en Argentina. *Printed in Argentina.*

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

## ÍNDICE

Prólogo   ¿Por qué la industria es clave para el desarrollo argentino?, <i>Matías Kulfas</i> .....	9
Presentación   Pasado, presente y futuro de la industria argentina, <i>Marcelo Rougier</i> .....	13
1   Las actividades artesanales y las primeras manifestaciones industriales (1810-1869), <i>Camilo Mason y Diego Rozengardt</i> .....	33
2   El despliegue de la industria (1870-1929), <i>Ludmila Scheinkman y Juan Odisio</i> .....	79
3   El avance de la sustitución de importaciones (1930-1952), <i>Leandro Sowter y Camilo Mason</i> .....	143
4   La industrialización dirigida por el Estado (1953-1975), <i>Juan Odisio y Marcelo Rougier</i> .....	197
5   Desindustrialización y reestructuración regresiva en el largo ciclo neoliberal (1976-2001), <i>Martín Schorr</i> .....	263
6   Crecimiento y reindustrialización acotada (2002-2015), <i>Federico Ghibaudo y Mario Raccanello</i> .....	315
7   Del retorno de la desindustrialización al coronavirus (2016-2020), <i>Daniel Schteingart y Andrés Tavosnanska</i> .....	383
8   Las instituciones estatales y la industria en perspectiva histórica, <i>Omar Bascur y Ramiro Coviello</i> .....	449
9   Estadísticas industriales en el largo plazo, <i>Andrés Salles</i> .....	495
Los autores .....	545





## Prólogo | ¿Por qué la industria es clave para el desarrollo argentino?

La industria argentina posee una rica historia cuyos orígenes se remontan a la fundación de nuestra república. En esa larga trayectoria, la industria argentina pudo mostrar enormes logros y también limitaciones vinculadas a las oscilaciones de los ciclos económicos y de las políticas macroeconómicas y de desarrollo productivo.

Argentina es un país de desarrollo intermedio, entre los más importantes de la periferia, y su destino estuvo y estará ligado a la capacidad para utilizar con mayor intensidad el conocimiento y la transformación industrial.

En los últimos años volvió al debate público en nuestro país una pregunta repetida en varios momentos de la historia: ¿necesitamos una industria nacional? Al respecto se ha señalado que hablar de industria es un asunto de un pasado lejano. Durante cierto tiempo, el crecimiento del sector terciario, fenómeno experimentado a nivel mundial, llevó a postular el fin de la era industrial. De allí surgieron nuevas prescripciones de política, muy difundidas en América Latina, según las cuales la mejor política industrial era no tener ninguna política industrial.

La situación, en el mundo y en nuestro país, es bastante más compleja y son numerosas las razones por las cuales Argentina necesita de la industria en el siglo veintiuno. En primer lugar, si bien es cierto que el sector manufacturero ha ido perdiendo a manos de los servicios la centralidad en materia de generación de empleo, la realidad es que el desarrollo tecnológico y la innovación a nivel global siguen dándose predominantemente en la industria, la cual además tiene grandes interdependencias con los servicios y el sector primario. De acuerdo con la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), el 73% de la investigación y el desarrollo (I+D) empresarial mundial lo explican las empresas industriales, donde países como Corea del Sur, Alemania, Japón y China alcanzan niveles entre el 85 y el 90%. En Argentina, el 56% de la I+D empresarial lo explica la industria, lo cual muestra que el sector es, por lejos, el que más contribuye a la innovación, paso esencial para el desarrollo.

En segundo lugar, la industria nacional realiza un aporte fundamental al empleo de calidad y a la movilidad social ascendente, con más de un millón de puestos de trabajo que constituyen casi el 20% del total del empleo asalariado formal del sector privado. Asimismo, los salarios industriales son un 16% mayores al promedio del sector privado registrado, y la informalidad laboral es significativamente menor (31% en la industria contra 41% en el promedio del sector privado). Lamentablemente, errores macroeconómicos y la carencia de una mirada industrial estable llevaron al deterioro de estos indicadores.

Asimismo, la industria es también fundamental para el desarrollo territorial. Ciudades con importantes polos industriales, como Zárate-Campana, San Nicolás, Puerto Madryn, Rafaela-Sunchales o Arroyito, por citar algunos ejemplos, presentan mayores niveles de formalidad y salarios que localidades con baja densidad industrial.

También resulta clave ver a la industria como un factor indispensable para mejorar nuestro balance de divisas. Las crisis argentinas se producen por la falta de dólares, y eso se asocia a que exportamos menos de lo necesario y a que importamos bienes que podrían producirse en nuestro país. Si bien Argentina tiene un claro déficit comercial estructural en manufacturas, eso no se produce porque nos sobre industria, sino todo lo contrario. Sin industria, nuestro déficit comercial sería mayor (dado que importaríamos más y exportaríamos menos productos industriales) y, por lo tanto, seríamos más proclives a las crisis. La experiencia nos muestra que cuando se daña y se descuida a la industria, se agrava el déficit comercial y ello desemboca en devaluaciones que empobrecen a la gran mayoría de los argentinos y destruyen a parte de la clase media.

Todas estas razones explican por qué desde el Ministerio de Desarrollo Productivo creemos que ningún sector productivo sobra y que la industria, así como el agro, la minería, los hidrocarburos, la construcción, el turismo y los servicios basados en el conocimiento, tienen un rol estratégico en el desarrollo argentino.

La industria es, para nosotros, una prioridad. Y esto no es un capricho ni un resabio del pasado: hoy todos los países desarrollados implementan políticas de desarrollo productivo con fuerte eje en la industria. En la última década se han implementado políticas como Manufacturing USA, Made in China 2025, Smart Manufacturing (Canadá), Digital New Deal y Green New Deal (Corea del Sur), New Industrial Strategy (Reino

Unido), Impresa 4.0 (Italia), Catapult-High Value Manufacturing (Gran Bretaña), Smart Industry (Holanda), Produktion 2030 (Suecia), Industrie Value Chain (Japón), Next Wave of Manufacturing (Australia), Make in India (India), Industria Conectada (España), Made Different (Bélgica) y Produtech (Portugal).

Lejos del pasado, industria es presente y futuro. Por supuesto, es una industria diferente a la del siglo veinte, que presenta nuevos desafíos, y eso refuerza aún más la necesidad de una política industrial.

La industria ha sido el sector que más hemos apoyado en esta dura crisis del COVID-19: las firmas industriales recibieron el 18% del total de salarios complementarios pagados por el Estado a través de la Asistencia de Emergencia Trabajo y Producción (ATP) y el 31% de los créditos a tasas preferenciales y garantía estatal que se pusieron en marcha para asistir a las MIPYMES.

En esta crisis, la industria asumió nuevos desafíos: fue pionera en aplicar eficazmente protocolos para prevenir la propagación del virus y produjo respiradores, barbijos, testeos, indumentaria médica y soluciones tecnológicas con una eficiencia y rapidez que nos llenan de orgullo. Lejos de ser parte del problema, mostró ser parte de las soluciones y ratificó, una vez más, la relevancia de tener un sector productivo propio, aun con las dificultades y limitaciones que conocemos.

Dos elementos son centrales para el desarrollo productivo: innovación y complementariedad. La primera hace referencia a la necesidad permanente de innovar y modernizar el tejido productivo. La segunda, a fortalecer los entramados y el desarrollo de las cadenas de proveedores, diversificando la producción, incorporando más PYMES, cooperativas y regiones, y fortaleciendo ambientes proclives a la complementación y la innovación.

De allí se desprenden estrategias horizontales y sectoriales. Entre las primeras destacan las herramientas para masificar el financiamiento y reducir su costo y barreras de acceso, así como la mejora de la productividad, en particular, a partir de lo que se conoce como la Industria 4.0: digitalización y automatización. Estas herramientas son centrales para fortalecer al entramado productivo en su conjunto y mejorar su competitividad. En segundo lugar, las herramientas sectoriales procuran estimular más activamente el cambio estructural, generando nuevos sectores de actividad, con mayor componente innovativo, exportador

y desarrollo regional. Agregamos también un capítulo central que es la nueva industrialización verde, apostando por tecnologías compatibles con el cuidado del ambiente y la mejora en la vida urbana, donde destacamos nuestra apuesta por la movilidad sustentable de fabricación nacional y las energías renovables con tecnología argentina.

La política industrial del siglo veintiuno es mucho más federal, innovativa y exportadora que la del pasado. Incorpora también nuevos desafíos, como la agenda de género, para corregir el alto grado de masculinización de la industria (75% de sus trabajadores son varones y solo el 11% de quienes dirigen las empresas industriales son mujeres, cifra que se reduce al 5% en las grandes industrias) y las brechas salariales, las más altas de toda la economía (26% contra 14% en el promedio de la economía en lo que concierne al salario horario).

La industria manufacturera es clave para el desarrollo económico y social. Revisar y revisitarse su historia es un ejercicio de vital importancia para aprender de los aciertos y los errores del pasado y fortalecer nuestra perspectiva. Por eso, el Ministerio de Desarrollo Productivo presenta el libro *La industria argentina en su tercer siglo. Una historia multidisciplinar (1810-2020)*, en el que el gran historiador de la industria Marcelo Rougier, junto con un equipo interdisciplinario de destacados especialistas, recorren analíticamente más de dos siglos de ideas, políticas y prácticas.

No dudamos de que esta excelente obra, puesta a disposición de todas las lectoras y lectores, será un aporte relevante para el debate público, el conocimiento académico, la acción política y la formación de las nuevas generaciones en la construcción de un proyecto común, donde la producción y el trabajo argentino sean el eje articulador para el crecimiento sostenido y equilibrado, fuente de justicia social, progreso y bienestar.

MATÍAS KULFAS

Ministro de Desarrollo Productivo de la Nación

## Presentación | Pasado, presente y futuro de la industria argentina

Las relaciones entre industrialización y desarrollo son complejas y factibles de discutirse desde muy diferentes perspectivas. No obstante, es indudable que existe una correlación estrecha entre el incremento de la productividad industrial y el crecimiento económico, por lo que puede pensarse a la industria como un motor del desarrollo económico y a la industrialización como un medio fundamental para que los países capten parte del progreso tecnológico y eleven el nivel de vida de la población.

La industria es la principal portadora de las transformaciones que el avance de la ciencia y la tecnología incorpora en la actividad económica y social. Es el principal hilo conductor de los procesos de acumulación en un sentido amplio, es decir, el enriquecimiento incesante del acervo de saberes y la capacidad de gestión, un proceso que coadyuva al desarrollo de todos los sectores de la economía.

El proceso fabril se relaciona con la tecnología, pero sus interdependencias no son lineales. El descubrimiento de la máquina no fue producto del sistema de fábrica ni de la industrialización sino del despliegue de la técnica en contextos específicos. Ciertas tecnologías básicas irrumpieron con una fuerza tal que transformaron de manera radical los procesos de producción en la historia contemporánea, dando lugar a la denominada “primera revolución industrial”. El motor a vapor y, en una segunda ola, la electricidad y el motor a explosión, a fines del siglo diecinueve, fueron las fuentes de las transformaciones mayores. El ferrocarril y los buques a vapor permitieron reducir las distancias y los costos de transporte, y acercaron o directamente crearon nuevos mercados. Por su parte, la difusión del uso de la electricidad impulsó una modificación fundamental en las formas de organización de la producción y de las unidades fabriles. Pronto esas transformaciones fueron acompañadas por el motor a explosión y el desarrollo de un paradigma energético basado en el petróleo.

A comienzos del siglo veinte, la industria automotriz revolucionó los métodos productivos en el taller con la aplicación de la extrema parcialización del trabajo y la cadena de montaje fordista. En las últimas décadas, la “revolución informática” terminó por conmover el conjunto de los procesos industriales y las formas de organización y de producción en casi todos los sectores económicos y las regiones del planeta, al punto que algunos autores hablan de la “tercera revolución industrial”.

Ese desarrollo tecnológico, que se produjo en los talleres y las empresas, pero también en laboratorios públicos y privados, universidades y otros organismos, modificó desde las relaciones sociales hasta la articulación con el medioambiente. Por eso debe pensarse a la industrialización no solo como un conjunto de fábricas o de procesos productivos sino como un sistema social, factible de ser abordado desde diferentes disciplinas y dimensiones de análisis. Las actividades productivas necesitan instituciones, empresas, políticas específicas que aseguren su implantación y desarrollo. Pero además, la industrialización reorganiza las relaciones humanas, crea sus propios actores –la burguesía industrial de la que hablaba Karl Marx o el empresario innovador, en la terminología de Joseph Schumpeter; el asalariado, el obrero industrial–, provoca migraciones de enormes masas de población desde las actividades rurales a las urbanas, etcétera. En suma, la industrialización, como proceso clave del desarrollo, requiere una serie de condiciones sociales y económicas para su despliegue. En este sentido, puede pensarse que el subdesarrollo relativo de algunos países responde también a su insuficiente industrialización e, incluso, a la debilidad de los intereses sociales para promoverla en su derrotero histórico. El desempeño de la industria argentina es, desde esta perspectiva, un espejo en el cual se refleja la complejidad de la formación histórica del país y de su actual realidad social, y brinda herramientas fundamentales para el diseño de políticas para su despliegue.

Hoy en día, los sistemas industriales son cada vez más intensivos en tecnología y conocimiento y, por lo tanto, las estrategias tendientes a impulsar la industrialización presentan retos inéditos. Ello no inhabilita una mirada histórica del problema; por el contrario, el análisis de las experiencias del pasado puede ser una vía muy rica para escudriñar sus contrariedades, fallas y también, por qué no, sus éxitos relativos, de forma tal que contribuyan a una mejor comprensión de la situación actual y a perfilar una estrategia de desarrollo consistente.

## Pensar la industria en la Argentina

La literatura existente en la Argentina sobre la industria tiene una extensa trayectoria, que ha acompañado su larga marcha iniciada en los albores del siglo diecinueve. Los estudios han cubierto una gama importante de problemáticas con diversidad de enfoques y teorías y abordado temas como el avance cuantitativo y cualitativo del sector, la incorporación y el desarrollo de la tecnología, las características estructurales de los actores sociales comprometidos con la dinámica industrial y sus demandas e intereses institucionalizados, y los mecanismos o instrumentos desplegados para estimular el desarrollo manufacturero.

Si bien la preocupación por el proceso de industrialización cobró ímpetu en los años treinta, acompañando la importancia creciente del sector en el conjunto de la economía nacional, reconoce antecedentes relevantes antes de esa fecha. Por ejemplo, en las décadas finales del siglo diecinueve, cuando se consolidaba la dinámica agroexportadora, el perfil productivo del país estuvo presente en las discusiones públicas (también lo había estado desde mucho antes con las intervenciones de Manuel Belgrano en los años de gestación de la nación o las discusiones sobre proteccionismo y librecambio en la década de 1830, por ejemplo). Con todo, en términos modernos, fue en las primeras décadas del siglo veinte que de modo sistemático se planteó una serie de críticas al modelo económico vigente basado principalmente en la producción de materias primas y alimentos para el mercado internacional. Fue el ingeniero Alejandro Bunge quien, a través de la *Revista de Economía Argentina*, más claramente propuso la diversificación productiva y regional. El equipo de dirección de la revista compartía una interpretación que enfatizaba en las dificultades de la economía para mantener un ritmo creciente y sustentable de crecimiento: Argentina había completado una etapa marcada por la expansión de la producción primaria exportable, por lo que ese estancamiento tornaba necesario buscar nuevas fuentes de riqueza en el perfeccionamiento y la diversificación de la producción agraria, la expansión de los cultivos industriales y en la industrialización misma. Se trataba de una crítica al modelo de organización económica basada en la agroexportación vinculada fundamentalmente a las particulares condiciones que la Primera Guerra Mundial había generado, pero también a una estructura económica tradicional formada al calor de los



intereses de las potencias extranjeras. De allí que se propusiese un cambio en el comercio exterior que permitiera conquistar la “independencia económica” (Bunge, 1932).<sup>1</sup>

Más allá del análisis precursor de Bunge y su grupo, sería la crisis económica de 1930 la que estimularía a políticos y ensayistas a incorporar más plenamente la cuestión del despliegue industrial del país a la agenda de discusión. El dislocamiento del comercio internacional, la intervención del Estado y las negociaciones comerciales con Gran Bretaña actuaron como factores de movilización para vastos sectores en ese sentido, en tanto que la profundidad, intensidad y duración de la crisis arrojó por la borda buena parte de las argumentaciones contrarias al proteccionismo y también al impulso del sector industrial. La imposibilidad de sostener un nivel de importaciones acorde con las necesidades de la economía dio paso a aquellas ideas que, como las expresadas por Bunge y sus discípulos, venían buscando espacio y aplicación desde el contexto abierto por la Primera Guerra Mundial. Conjuntamente con discusiones de funcionarios, empresarios y otros actores corporativos sobre la intervención estatal, el dirigismo y la planificación económica, algunos intelectuales comenzaron a indagar en las causas de los problemas existentes en la estructura económica argentina dada su preponderancia agropecuaria y su dependencia extrema del comercio y los capitales del exterior.

Hacia fines de esa década, Adolfo Dorfman, un destacado ingeniero, dictó un curso sobre la evolución de la industria argentina en el Colegio Libre de Estudios Superiores basado en los análisis acerca del sector industrial que venía desplegando desde unos años antes, luego publicados como libros (Dorfman, 1942a, 1942b y 1970). Este intelectual partía de precisar el concepto de “industria”, distinguiendo las particularidades del proceso de elaboración, aun con sus heterogeneidades y matices, respecto a las actividades agrícolas o ganaderas, que muchos contemporáneos llamaban también “industrias”. Destacó el alto grado de concentración que había adquirido el sector, donde grandes establecimientos (muchos de ellos extranjeros) eran preponderantes debido a su

---

<sup>1</sup> Hemos tratado en detalle las ideas sobre la industria y el desarrollo nacional en Rougier y Odisio (2017).

escala, al progreso técnico y la eficiencia. El trabajo aportó además una gran información sobre la evolución de diversas ramas y actividades industriales sobre la base de censos y estadísticas oficiales y privadas. También brindó un análisis de las políticas fiscales, monetarias y de comercio exterior seguidas por diferentes gobiernos y sus efectos sobre las industrias locales.

Según Dorfman, el hecho de que la Argentina comenzara a industrializarse mientras se producía su inserción en el mercado mundial como apéndice proveedor de materias primas y alimentos había constituido un obstáculo para el logro de una economía industrial moderna. De hecho, solo en momentos de crisis en el sector externo, como en 1890 o durante la Primera Guerra Mundial, la reducción de las importaciones había permitido un incipiente proceso de sustitución de importaciones. Para Dorfman, la industria era “un niño que había crecido entre adultos” (los sectores ganadero y agrícola), un niño nacido fuera de época, limitado desde sus orígenes por la naturaleza de la inserción del país en la economía mundial y sus fluctuaciones, por las características de los sectores dominantes (en particular por la notoria debilidad de acción del empresariado nacional) y por los inadecuados estímulos estatales (escasa protección inicial, inexistencia de una política crediticia e impositiva adecuada, etcétera). En ese esquema, el latifundio habría impedido, por un lado, la conformación de un mercado para el impulso industrial y, por otro, consolidado el dominio de los terratenientes en la estructura social y política del país, que finalmente hizo poco plausible la introducción de políticas favorables a los intereses manufactureros, por definición débiles.

En su recorrido histórico, Dorfman concluía que la industrialización no podía cambiar las características principales de la estructura económica y que el progreso de la industria nacional se hallaba supeditado a la base agropecuaria. En su opinión, la “independencia económica” era un concepto mucho más complejo que el de industrialización e incluía la promoción de un desenvolvimiento armónico de los diferentes sectores de la economía.

A fines de los años cuarenta y en la década siguiente, los escritos de Raúl Prebisch y de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) discutieron las alternativas para impulsar el crecimiento económico de los países “periféricos” o atrasados. Esos

trabajos proponían quebrar la especialización en la producción primaria mediante la industrialización, asimilada al impulso de ramas dinámicas o de base, portadoras del cambio tecnológico, dentro de lo que podría llamarse el predominio de un paradigma industrial metalmecánico. Esa perspectiva terminó por imponer el convencimiento de que la crisis de los años treinta había constituido una divisoria de aguas en la evolución de la industria argentina y marcado el tránsito desde la economía primaria-exportadora a la “industrialización por sustitución de importaciones” (ISI) como resultado de la restricción externa. La idea relativizaba el crecimiento industrial anterior a la crisis –considerándolo poco importante– y suponía que el predominio agrario había imposibilitado que los industriales, en su mayoría extranjeros y propietarios de pequeños talleres, participaran en la definición de políticas económicas que pudieran favorecer a ese sector productivo (por ejemplo CEPAL, 1958).

Esa interpretación sobre la evolución industrial fue cuestionada por una serie de investigaciones en los años sesenta y comienzos de la década siguiente. Partiendo de una perspectiva neoclásica, varios autores condenaron el énfasis puesto a partir de 1940 en la sustitución de importaciones y en un modelo de economía cerrada que habría generado un grado importante de ineficiencia en el sector industrial, a la larga causa del pobre desempeño económico de todos los países de la región. Carlos Díaz Alejandro (1970) evaluó muy negativamente el desempeño de la industrialización, sobre todo en el período correspondiente a los años peronistas y de lo que consideraba las respuestas tardías a la Gran Depresión. Condenaba en particular el énfasis puesto en la sustitución de importaciones y en un modelo de economía cerrada, con políticas limitativas del comercio exterior y de la inversión extranjera, a las que hacía responsables de las bajas tasas de crecimiento del producto y del estrangulamiento de divisas. En el análisis de la dinámica industrial posterior a 1955, Díaz Alejandro postulaba que la política económica había sido una continuación de las tendencias iniciadas durante el régimen peronista, caracterizadas por el excesivo proteccionismo y la “tranquilidad oligopólica”, que impedían el desarrollo de una clase dinámica de empresarios.

La idea fue reforzada en los enfoques institucionalistas de finales del siglo veinte que pusieron énfasis en las fallas en el accionar del Estado como principal mecanismo de gobernabilidad y coordinación para

garantizar los acuerdos y compromisos sobre la propiedad. Apoyándose en la perspectiva de la historia económica aportada por Douglass North, algunos autores destacaron cómo la inestabilidad política que caracterizó a la Argentina después de 1930 habría impedido la maduración del crecimiento industrial, y que la escasa capacidad de exportación y la distorsión en la estructura de costos y precios relativos de un sector con baja productividad constituía la matriz que explicaba el lento desarrollo de las manufacturas. Cortés Conde (1997), por ejemplo, recuperó expresamente las ideas de Díaz Alejandro y señaló que el crecimiento industrial durante el modelo agroexportador se basó principalmente en una adecuada utilización de los factores disponibles en el mercado local, dando como resultado una etapa de alto crecimiento económico y baja inflación; mientras que el período posterior a la crisis económica mundial fue de bajo crecimiento económico y alta inflación. Particularmente, este autor consideró que las políticas elaboradas a partir de los años cuarenta, bajo un sistema institucional ineficiente, produjeron distorsiones enormes en la economía que se tradujeron en un pobre comportamiento en la segunda mitad del siglo, incidiendo negativamente sobre la productividad tanto del sector rural como del manufacturero.

Estas visiones críticas, y algo simplistas, de la etapa industrial abierta en los años treinta y cuarenta fueron confrontadas por autores que rescataron variados aspectos del proceso de industrialización y enfatizaron en otras claves para explicar los problemas estructurales de la economía argentina y en particular del sector manufacturero. A fines de los años setenta y particularmente en la década de 1980, distintos investigadores, muchos vinculados a la CEPAL, dieron luz a numerosos trabajos que destacaron el exitoso crecimiento y las transformaciones intraindustriales particularmente en los años sesenta y primeros setenta; para ellos, la estructura manufacturera que emergió luego del *boom* de inversiones extranjeras de la etapa desarrollista experimentó un gradual proceso de afianzamiento y de captación del mercado interno, junto con cambios microeconómicos que otorgaron mayor grado de eficiencia al sector, conjuntamente con la conformación de relaciones productivas y sociales favorables al proceso industrializador. También se destacó el incremento de la productividad y las posibilidades de acceso a los mercados de exportación por parte de un número creciente de empresas locales. Estos hechos darían cuenta de un proceso de maduración del sector, una

valoración que contrasta con las ópticas neoclásicas que han enfatizado el agotamiento prácticamente irreparable del modelo sustitutivo desde épocas muy tempranas (y en particular desde la experiencia peronista).<sup>2</sup>

De todos modos, aun cuando las modificaciones en la industria fueron positivas, también reconocieron problemas de escala y de incorporación de tecnología de frontera, además de la incapacidad de una gran parte de las firmas para exportar. Asimismo, como rasgo negativo, los estudiosos del sector coincidieron en destacar la inexistencia de políticas industriales coherentes y de largo plazo, suplidas por variadas herramientas de política económica (cuotas de importación, aranceles, legislación de promoción industrial, mecanismos de financiamiento específicos y el papel del Estado como empresario). Y es que si bien los planteamientos de la CEPAL (y más en general, del desarrollismo y el dependentismo) legitimaron la industrialización como un componente fundamental de los procesos de desarrollo en la región, pronto se fueron extendiendo las apreciaciones negativas de las formas específicas que asumía el crecimiento industrial.<sup>3</sup> Además, a mediados de los años ochenta, era comprobable que luego de casi medio siglo de industrialización, con tasas de crecimiento importantes para al menos los grandes países latinoamericanos, ninguno había logrado superar la gran debilidad de la capacidad de importación y se mantenía una insuficiencia en la producción de productos básicos. También se contrapuso la industrialización sustitutiva latinoamericana con una visión reduccionista y sesgada respecto a la orientación exportadora industrial del sudeste asiático. La creencia de que la industrialización era la llave del desarrollo fue puesta en tela de juicio mientras las perspectivas neoliberales y los enfoques institucionalistas ganaban espacio no solo cuestionando aspectos de forma sino también de fondo de esos procesos (Rougier, 2016).

En la siguiente década, en un contexto de auge del neoliberalismo en la región, de crítica a la intervención estatal y de predominio de la “leyenda negra” de la industrialización sustitutiva (y también en el marco de una fuerte crisis de las interpretaciones estructuralistas), otro

---

<sup>2</sup> Véanse, por ejemplo, Katz y Ablin (1977), Azpiazu, Khavisse y Basualdo (1986), Katz y Kosacoff (1989) o Ferrer (1989).

<sup>3</sup> Por ejemplo, CEPAL (1979), Graciarena (1981) o Fajnzylberg (1984).

ingeniero, interesado como Bunge y Dorfman en las cuestiones industriales, se propuso realizar una historia “político-social” de la industria, desechando abordar el problema solo desde la perspectiva económica. La obra de Jorge Schvarzer (1996) puso especial énfasis en la construcción histórica de la cultura empresarial y política de las clases dominantes en la Argentina y cómo esa construcción estimuló y particularmente trabó el proceso de industrialización nacional.

Este autor discutió fuertemente las interpretaciones clásicas sobre la industria y también aquellas que la historiografía ha señalado como neoclásicas o revisionistas. En particular rescató variados aspectos del proceso de industrialización y enfatizó otros para explicar los problemas estructurales de la economía argentina. La industria, surgida desde sus orígenes en el siglo diecinueve con características oligopólicas, se encontraba en manos de grupos que operaban vinculados a los grandes intereses locales y externos, y su estructura se acomodaba a las presiones derivadas de la inserción internacional. Especialmente, Schvarzer destacó las características de los empresarios, obsesionados por buscar la máxima rentabilidad en el corto plazo más que por demandar mecanismos que posibilitaran un crecimiento sostenido del sector. En este sentido habría predominado una búsqueda sistemática de prebendas otorgadas por instituciones públicas reafirmando conductas empresariales alejadas de la innovación tecnológica y del desafío de la competitividad local e internacional que explicaban buena parte del derrotero del sector.

Con todo, Schvarzer también subrayó numerosas experiencias de empresarios que apostaron a la inversión y el desarrollo tecnológico, aunque muchos sucumbieran finalmente al desempeñarse en un contexto macroeconómico e institucional hostil por décadas. Es que el Estado no había adquirido un papel claro de impulsor del desarrollo industrial dada su escasa autonomía y permanente sensibilidad frente a los reclamos de diversos grupos de interés; exponer la ausencia de políticas estatales de fomento a la industrialización a mediano y largo plazo es una de las características destacadas en la obra de este autor. En ese sentido, las diversas estrategias fabriles habrían resultado inadecuadas, discontinuas o tardías para evitar el fracaso estructural de la industrialización que sobrevendría después de 1976 y que arrastraría a toda la economía.

Sin dudas, la crisis económica que sufrió la Argentina en el último cambio de siglo fue el disparador que permitió combinar una evidente

revitalización de los actores (como consecuencia de la pérdida de fuerza de los paradigmas estructuralistas) con una valoración más positiva de la industrialización y de la intervención estatal, que había sido fuertemente castigada particularmente por los enfoques de cuño liberal pero también cuestionada por investigadores cercanos a la CEPAL durante el transcurso de los años noventa. La crisis del año 2001 y el debate posterior acerca del impacto que las perniciosas décadas de desindustrialización tuvieron sobre el conjunto social generaron un marco por demás propicio para rediscutir el papel de la industria en la economía y la sociedad argentinas. En particular, la efervescencia de la historia de empresas permitió un notable enriquecimiento de los enfoques y de los saberes heredados respecto al sector industrial al incluir temas relacionados a las estrategias empresariales en contextos de la inestabilidad institucional y macroeconómica (por ejemplo, respecto a la incorporación de tecnología, la necesidad de integración, el desarrollo de una red de proveedores o la capacitación de mano de obra). Esa perspectiva micro se amalgamó al despliegue de la sociología económica que también insufló nuevos aires para el reencuentro de los actores. De ese modo, desde diferentes perspectivas se reflataron los estudios sobre la industria así como las discusiones otrora olvidadas acerca de la clase dominante, las políticas estatales, la importancia de los entornos macroeconómicos, las relaciones intrasectoriales y, en ese marco, el papel desempeñado por los empresarios en la definición de las políticas de promoción fabril.

La producción sistemática de agudos y minuciosos estudios monográficos permitió problematizar los abordajes, simplificados por perspectivas demasiado genéricas, pero ello no inhibe la búsqueda de síntesis de procesos históricos en el largo plazo que ya han comenzado a intentarse.<sup>4</sup> El desafío de esta obra es, justamente, romper con la fragmentación en la que han caído los estudios sobre la industria, recoger los avances historiográficos de los últimos años en diferentes dimensiones y motorizar nuevas discusiones e interpretaciones sobre la trayectoria de un sector que sigue siendo de primera relevancia para el desarrollo económico y social.

---

<sup>4</sup> Véanse, por ejemplo, los trabajos de Ferrer y Rougier (2010), Belini (2017), Kulfas (2019), Odisio y Rougier (2021) y Schorr (2021).

## El abordaje de la obra

Más allá de la significativa carencia de obras generales y en especial de abordajes históricos, los estudios sobre períodos o aspectos particulares de la problemática industrial son copiosos y conllevan un desafío no menor a la hora de incorporar los hallazgos en una presentación sistematizada para un rango de tiempo tan amplio como el que aquí se realiza por vez primera, que abarca desde los inicios de la nación hasta la actualidad. Para procurar encararlo exitosamente se establecieron tres criterios particulares en la presentación de los siete primeros capítulos del libro. Un primer criterio de presentación de este libro está dado por la división en capítulos que responde a etapas o fases del despliegue de las manufacturas. De este modo, identificamos siete momentos en los que puede dividirse la historia de la industria argentina de acuerdo a sus características estructurales, lo que supone romper con una periodización política tradicional. Las etapas históricas son consideradas como marcos de análisis específicos, diferenciables por la dinámica de determinadas variables y problemas, pero que las trascienden para influir en las etapas posteriores y, por lo tanto, pueden leerse como una historia global del devenir de la industria en el largo plazo.

Un segundo criterio se encuentra dado por las interpretaciones y los debates sobre los procesos acaecidos en cada una de esas etapas. Ello implica la existencia de una serie de ideas fuerza o preguntas ordenadoras que devienen de los estudios existentes sobre el sector y que se retoman o responden en cada capítulo. Por ejemplo, en el capítulo 1, “Las actividades artesanales y las primeras manifestaciones industriales (1810-1869)”, un aspecto central trata sobre la naturaleza de las tareas desarrolladas en talleres o bajo el sistema de industria a domicilio, no típicamente industriales. El trasfondo de la discusión supone una posición política respecto a la destrucción o no de esa producción como consecuencia de la apertura comercial y las políticas impulsadas por los sectores terratenientes, que se combina con las dificultades para conformar un mercado nacional en un contexto turbulento desde el punto de vista político-institucional.

Para el período que aborda el capítulo 2, “El despliegue de la industria (1870-1929)”, como señalamos, la perspectiva neoclásica abonó la idea de que el país se había integrado positivamente al comercio



mundial a partir de las exportaciones agropecuarias y había logrado altas tasas de crecimiento y de ingreso, una especie de edad de oro de la economía local que dio paso luego a décadas de frustraciones, cuando predominaron las posiciones intervencionistas; esa interpretación chocaba con la visión tradicional que sostenía que el crecimiento industrial se había frenado por el escaso proteccionismo y que el sector había logrado impulso cuando *shocks* externos desfavorables protegieron de hecho las manufacturas locales. Obviamente, en la interpretación clásica, el manejo del Estado por parte de los terratenientes habría imposibilitado que los industriales participaran en la definición de políticas económicas que pudieran favorecer a ese sector productivo, una idea que fue cuestionada por estudios que identificaron la existencia de una élite empresarial flexible, implantada en distintas actividades económicas, incluidas las industriales, con escasa vocación por las inversiones fijas.

El capítulo 3, “El avance de la sustitución de importaciones (1930-1952)”, trata el inicio del proceso identificado como de “industrialización por sustitución de importaciones”, un período centrado en el despliegue de las actividades livianas, menos intensivas en capital, cuyo término ha sido marcado hacia los primeros años de la década de 1950. Una interesante guía de discusión para el período retoma el debate sobre la diferenciación de los empresarios industriales en el seno de la clase dominante. La tesis principal destaca que, como consecuencia del crecimiento industrial en los años treinta, la dominación es ejercida en nombre de los intereses de una alianza de clases que amplió sus bases desde el agro a una combinación agroindustrial, donde el capital financiero tendría un papel determinante. La discusión se traslada al período peronista, de forma tal que se critica el esquema simplista que sostiene que fue durante ese período que comenzó la industrialización en el país, dada la nueva matriz social: obreros y pequeños industriales por un lado, y capital extranjero y terratenientes, por otro.

La etapa que podría denominarse como segunda fase de industrialización por sustitución de importaciones se analiza en el capítulo 4, “La industrialización dirigida por el Estado (1953-1975)”. Sin duda, es su carácter de maduración o agotamiento –según como se mire– lo que otorga un atractivo adicional a este período y en su desarrollo están contemplados los límites del proceso y las condiciones que sesgaron los rasgos más persistentes de la conformación económica posterior.

Los análisis del producto bruto interno, el empleo, el capital invertido y la productividad del sector fabril sugieren que el sistema industrial posterior a 1950 refleja una época tecnológica diferente de la del período anterior, donde las empresas transnacionales pasaron a ocupar un papel preponderante en la acumulación de capital en el sector industrial. Así, la estructura manufacturera que emergió durante el *boom* de inversiones extranjeras de 1958-1961 experimentó un gradual proceso de afianzamiento y de captación de mercados internos y externos, en el marco de una secuencia madurativa de largo plazo.

Los estudios basados en los censos nacionales permiten destacar la existencia de un “cambio estructural” en la evolución de la industria a partir de 1975 que se manifiesta tanto en su escaso crecimiento como en la caída de su participación sobre el total del producto (con valores mínimos hacia 2001). Esta comprobación orienta el análisis del capítulo 5, “Desindustrialización y reestructuración regresiva en el largo ciclo neoliberal (1976-2001)”. Aun cuando es evidente que algo sucedió a partir de esa fecha y que daría inicio a un cambio del sector y de su relevancia dentro de la estructura económica, la discusión se ha centrado en dos aspectos de significación que se ensamblan con el debate sobre el agotamiento o no del proceso de industrialización. Es decir, se ha intentado determinar si hubo una deliberada política antiindustrial, un golpe contra la ISI que había generado la erosión del poder de la élite tradicional o, en cambio, si la pérdida de participación y la transformación del sector fue el resultado no esperado de un programa que se fue definiendo sobre la marcha y que sería finalmente consolidado en el transcurso de los años noventa, cuando se adoptó una visión fundamentalista de la globalización. Por otro lado, también se ha puesto en discusión la desindustrialización como parte de un proceso mundial de reestructuración de las actividades manufactureras, lo que quitaría especificidad al proceso argentino y relativizaría el impacto de las definiciones de política económica.

A partir de 2003 la industria tuvo nuevamente una tasa de crecimiento muy significativo, en particular hasta 2008, aspecto que se desarrolla en el capítulo 6, “Crecimiento y reindustrialización acotada (2002-2015)”. El crecimiento relativo del sector reinstaló algunas de las problemáticas ligadas a la dinámica fabril y al desarrollo. Si bien se reconoce la ruptura con el derrotero industrial previo, también se advierte la falta de cambios estructurales y la persistencia del legado neoliberal durante

el período, especialmente en lo que respecta al alto grado de concentración y extranjerización. Así, puede afirmarse que en los últimos años se ha asistido a un afianzamiento de la “dualidad estructural” del sector manufacturero argentino gestada al calor de las políticas desindustrializadoras instrumentadas en la etapa previa. Algunos autores han focalizado en el patrón de especialización internacional y concluyen que este no muestra considerables modificaciones a nivel de los grandes rubros en la canasta de exportación, donde las manufacturas de origen industrial mantienen una situación de desventaja comparativa y de déficit estructural y creciente, dada la correlación entre el nivel de actividad y las importaciones de ciertas maquinarias, insumos, y partes y piezas.

El impulso industrial del período 2003-2008 ha sido asociado al “dólar caro” producto de la devaluación luego de la salida de la crisis de 2001, mientras que la desaceleración posterior se ha vinculado al agotamiento de ese tipo de cambio beneficioso para las actividades industriales. Por esa razón, se ha destacado que casi no hubo políticas industriales activas y coordinadas, y las escasas medidas quedaron subordinadas a la coyuntura y la necesidad de mantener ciertas variables macroeconómicas en orden.

El capítulo 7, “Del retorno de la desindustrialización al coronavirus (2016-2020)”, aborda el período que se abre a partir del cambio de gobierno en diciembre de 2015 y el regreso de las políticas neoliberales, marcado por una fuerte caída de la economía y en particular del sector industrial (con la quiebra de muchas pequeñas y medianas empresas), aquejado por la caída del consumo, la apertura comercial y las dificultades de financiamiento. A estos problemas se sumó una coyuntura inédita a partir de 2020 con la pandemia mundial del COVID-19 y sus recónditas consecuencias sociales y económicas. Para enfrentar una caída aún más intensa que la de la crisis económica de 1930, las principales economías del mundo han impulsado una mayor intervención del Estado en distintos planos, particularmente en infraestructura sanitaria y transferencias de ingresos a los trabajadores y las empresas. La reconfiguración de las cadenas de valor propias del período de globalización o el despliegue de la digitalización en el sector productivo, por ejemplo, configuran un nuevo escenario mundial que abre profundos desafíos para el conjunto de las actividades productivas argentinas y en particular para su producción manufacturera.

Los anteriores son algunos de los interrogantes que ordenan la discusión en cada una de las etapas y que permiten justificarlas no solo por lo que ocurre a nivel estructural. Obviamente, abarcan un conjunto de temas y problemas que trascienden los enunciados y que le dan complejidad y riqueza al estudio del desempeño industrial en una perspectiva histórica. Por esta razón, como tercer criterio de presentación de la obra se consideran, de modo específico, diferentes dimensiones de análisis que atañen a la complejidad de temas y aristas que plantea el abordaje de la industria como fenómeno económico, político y social bajo un enfoque multidisciplinar. Así, cada etapa se inicia con una breve descripción del contexto internacional en el que transcurre el desempeño manufacturero local, parte de esa única configuración mundial que lo atraviesa de modo fundamental. Luego el período es cruzado transversalmente por diferentes ejes que atañen fundamentalmente a cuatro dimensiones. En primer lugar, a la dinámica general del sector, su participación en el conjunto de la economía nacional, su tasa de crecimiento, la estructura del producto bruto industrial (principales ramas o actividades dinámicas) y la localización espacial (distribución regional). En segundo lugar, a nivel microeconómico prestamos especial atención a las características de las empresas industriales, el tamaño de las firmas, la existencia de grupos económicos, la incorporación de la tecnología, la rentabilidad, mercados y estrategias, el aprovisionamiento de materias primas y mano de obra, etcétera. En tercer lugar, se abordan los aspectos sociopolíticos, esto es las características de los empresarios y de los trabajadores industriales, sus corporaciones, intereses y demandas frente al poder público. Finalmente, se consideran las ideas y definiciones de política económica que afectaron el desempeño manufacturero, incluyendo una visión amplia de la política industrial que considere los efectos sobre el sector de la política económica y la legislación específica (aranceles, regímenes de promoción, etcétera). Las cuatro dimensiones se encuentran entrelazadas y se jerarquizan de acuerdo a su relevancia en la explicación de los procesos abordados en cada etapa.<sup>5</sup>

---

<sup>5</sup> Esta metodología se encuentra explicitada en Rougier (2017).

Dos capítulos adicionales refuerzan el estudio desplegado en cada una de las etapas desde una mirada de largo plazo. El capítulo 8, “Las instituciones estatales y la industria en perspectiva histórica”, reconstruye la historia de las instituciones del Estado argentino enfocadas en la implementación y la evaluación de la política industrial y, más en general, en los problemas del desarrollo. Además, se analizan las transformaciones experimentadas por otras instituciones que se han relacionado con la temática industrial, tales como las empresas estatales y los organismos ligados al desarrollo científico y tecnológico. Por último, el capítulo 9, “Estadísticas industriales en el largo plazo”, presenta un detallado relevamiento estadístico de las principales variables del sector manufacturero argentino (producción, productividad, empleo, establecimientos, distribución geográfica, etcétera).

Estos dos últimos capítulos brindan informaciones imprescindibles para tener una visión de conjunto del proceso y constituyen, por lo demás, un aporte original adicional respecto a otros estudios generales del sector.

Nunca la revisión histórica es definitiva. Los debates sobre el proceso económico (y el lugar que le cabe a la industria) se seguirán produciendo en el futuro sobre la base de los dilemas de cada presente. Nuestro aporte descarta las explicaciones simplificadoras y la búsqueda de culpables del magro desempeño económico que ha tenido Argentina en las últimas décadas. El análisis histórico permite reconstruir el contexto en el cual diferentes actores sociales delinearon o actuaron bajo políticas en pos del logro del desarrollo económico. El recorrido de esta obra habilita un intercambio necesario, muchas veces relegado por las urgencias de la coyuntura macroeconómica o por la dinámica política-institucional, respecto a los dilemas y desafíos de hoy, en definitiva respecto a cómo articular una estrategia productiva consensuada que posibilite un cambio estructural tendiente al logro del desarrollo económico y social.

No es ya posible concebir la industrialización como en el período de “sustitución de importaciones” en que el Estado era protagonista activo e importante en las tareas de investigación científica y la producción de bienes y servicios. Es necesario reconocer los límites de la industrialización y la planificación del pasado, puesto que en muchos casos no implicó una modificación significativa de la estructura económica, más allá de

algunos avances destacables en ese sentido. Pero tampoco es posible confiar en que la simple inserción internacional como proveedores de materias primas nos puede transformar en un país desarrollado. La experiencia histórica a nivel mundial señala que las actividades industriales nunca hubiesen podido surgir ni superar su etapa de menor productividad sobre la base de las ventajas comparativas (estáticas) de una economía. Como notó Marcelo Diamand hace ya muchas décadas (1973), la industrialización de los países exportadores primarios es altamente deseable, aunque para realizarla haya que apartarse durante algunas décadas del principio de las ventajas comparativas, tal como en su momento hicieron casi todos los países que hoy pueden considerarse desarrollados.

Entre los diseños que apuntan a lograr un sendero de crecimiento autosostenido debe considerarse especialmente el papel que le cabe a la industria dentro del aparato productivo nacional, atendiendo a su heterogeneidad estructural y la trama institucional supranacional, más aún en un escenario internacional en el que tiene lugar una revolución tecnológica que modifica cotidianamente las prácticas productivas y su despliegue, tanto geográfico como en las relaciones entre empresas y territorios. En este sentido resulta importante la revalorización reciente del papel que ha desplegado el Estado en el crecimiento económico, por ejemplo, financiando inversiones de riesgo o desarrollando innovaciones que luego fueron desplegadas por empresas privadas en diversos sectores de alta condensación tecnológica como la biotecnología, la nanotecnología, internet, etcétera. Aunque hoy la política de desarrollo sea menos evidente, no significa que no se haga: los países industrializados utilizan una batería enorme de recursos para fortalecer sus ventajas económicas, como el direccionamiento del gasto público, políticas de patentes, apoyo a sus grandes empresas, etcétera. Es una realidad incontrastable que en muchos países son las empresas y agencias estatales las que impulsan el avance tecnológico a través de grandes inversiones en sectores con prolongados plazos de retorno del capital y altos niveles de riesgo empresarial, y muchas veces sustentan y dirigen el proceso de desarrollo. La visión liberal o neoliberal de que el Estado es un actor intrínsecamente ineficiente y que por lo tanto la prescripción consiste en dejar que el mercado asigne los recursos productivos de manera libre, de acuerdo a las ventajas comparativas estáticas, sin interferencias tanto al interior de los países como en el comercio y las inversiones internacionales, debe descartarse de plano.

La Argentina debe recuperar un proyecto industrial que incorpore los desafíos de un presente complejo, cargado de angustias e incertidumbres. En estos términos, dada la necesidad de superar la heterogeneidad productiva y social, se requiere de un Estado que, además de recuperar y estimular el crecimiento sostenido de la industria y del ingreso en el largo plazo, tenga la capacidad de “sustituir las importaciones del futuro”, como afirmaba Aldo Ferrer, de impulsar una agenda de innovación y cambio tecnológico, de intervenir de modo inteligente y activo en la definición de un perfil productivo integrado al mercado mundial. En suma, que sea capaz de enfrentar de manera eficaz el reto de conformar una sociedad que satisfaga las necesidades y los intereses de la mayor parte de su población.

## Bibliografía

- Azpiazu, Daniel, Khavisse, Miguel y Basualdo, Eduardo, 1986, *El nuevo poder económico en la Argentina de los años 80*, Buenos Aires: Legasa.
- Belini, Claudio, 2017, *Historia de la industria en la Argentina. De la Independencia a la crisis de 2001*, Buenos Aires: Sudamericana.
- Bunge, Alejandro, 1932, “La independencia económica argentina. Conferencia en la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires en 1932”, en *Biblioteca de la Academia Nacional de Ciencias Económicas*, vol. 3, Buenos Aires: Academia Nacional de Ciencias Económicas.
- CEPAL, 1958, *El Desarrollo económico de la Argentina*, Santiago de Chile: CEPAL.
- , 1979, *Análisis y perspectivas del desarrollo industrial latinoamericano*, Santiago de Chile: CEPAL.
- Cortés Conde, Roberto, 1997, *La economía argentina en el largo plazo (siglos XIX y XX)*, Buenos Aires: Sudamericana.
- Diamand, Marcelo, 1973, *Doctrinas económicas, desarrollo e independencia*, Buenos Aires: Paidós.
- Díaz Alejandro, Carlos, 1970, *Ensayos sobre la historia económica argentina*, Buenos Aires: Amorrortu.
- Dorfman, Adolfo, 1942a, *Historia de la industria argentina*, Buenos Aires: Escuela de Estudios Argentinos.

- , 1942b, *Evolución industrial argentina*, Buenos Aires: Losada.
- , 1970, *Historia de la industria argentina*, Buenos Aires: Solar.
- Fajnzylberg, Fernando, 1984, *La industrialización trunca de América Latina*, Buenos Aires: CEAL.
- Ferrer, Aldo, 1989, *El devenir de una ilusión. La industria argentina desde 1930 hasta nuestros días*, Buenos Aires: Sudamericana.
- Ferrer, Aldo y Rougier, Marcelo, 2010, “La industria argentina en el segundo centenario”, en Presidencia de la Nación, *Argentina 1810-2010. Bicentenario*, Buenos Aires: Secretaría de Cultura.
- Graciarena, Jorge, 1981, *La industrialización como desarrollo. Políticas industrializadoras, orden social y estilos neoliberales*, México: CECADE.
- Katz, Jorge y Ablin, Eduardo, 1977, *De la industria incipiente a la exportación de tecnología: la experiencia argentina en la venta internacional de plantas industriales y obras de ingeniería*, Buenos Aires: BID-CEPAL.
- Katz, Jorge y Kosacoff, Bernardo, 1989, *El proceso de industrialización en la Argentina. Evolución, retroceso y perspectivas*, Buenos Aires: CEAL.
- Kulfas, Matías, 2019, “El desarrollo industrial argentino en perspectiva histórica”, en *Voces en el Fénix*, n° 76.
- Odisio, Juan y Rougier, Marcelo, 2021, “The industrialization of Argentina”, en Matías Vernengo, Barkley Rosser y Esteban Pérez Caldentey, *New Palgrave Dictionary of Economics*, Londres: Palgrave Macmillan.
- Rougier, Marcelo, 2017, *Dos siglos de industria en la Argentina. Una revisión historiográfica*, Serie documentos de trabajo del IIEP, n° 23, diciembre.
- Rougier, Marcelo (coord.), 2016, *Estudios sobre la industria en América Latina. Interpretaciones y debates*, Vicente López: Lenguaje claro Editora.
- Rougier, Marcelo y Odisio, Juan, 2017, “Argentina será industrial o no cumplirá sus destinos”. *Las ideas sobre el desarrollo nacional 1914-1980*, Buenos Aires: Imago Mundi.
- Schorr, Martín (coord.), 2021, *El poder económico en la Argentina desde fines del siglo XIX a la actualidad*, Buenos Aires: Siglo XXI.
- Schvarzer, Jorge, 1996, *La industria que supimos conseguir. Una historia político-social de la industria argentina*, Buenos Aires: Planeta.



## Algunos estudiosos del proceso de industrialización en Argentina



**Alejandro Bunge (1880-1943).** "Fue el ingeniero Alejandro Bunge quien, a través de la *Revista de Economía Argentina*, más claramente propuso la diversificación productiva y regional." Foto: [www.ecured.cu](http://www.ecured.cu)

**Adolfo Dorfman (1907-2003).** "Adolfo Dorfman, un destacado ingeniero, [...] partía de precisar el concepto de 'industria', distinguiendo las particularidades del proceso de elaboración [...] respecto de las actividades agrícolas o ganaderas." Foto: [www.gf.org](http://www.gf.org) (Anatole Saderman)



**Raúl Prebisch (1901-1986).** "A fines de los años cuarenta y en la década siguiente, los escritos de Raúl Prebisch y de la CEPAL discutieron las alternativas para impulsar el crecimiento económico de los países 'periféricos' o atrasados." Foto: [www.cepal.org](http://www.cepal.org)

**Daniel Azpiazu (1948-2011).** En las décadas de 1980 y 1990, Azpiazu se transformó en uno de los grandes expertos en el análisis del sector industrial. Junto a otros investigadores de FLACSO realizó importantes contribuciones sobre las transformaciones operadas durante la última dictadura militar, en particular sobre los grupos económicos, y los cambios estructurales producto de la reforma del Estado y las políticas de apertura económica.



**Jorge Schvarzer (1938-2008).** "La obra de Jorge Schvarzer puso especial énfasis en la construcción histórica de la cultura empresarial y política de las clases dominantes en la Argentina y cómo esa construcción estimuló y particularmente trabó el proceso de industrialización nacional." Foto: <http://www.jorgeschvarzer.com.ar/>

## 1 | Las actividades artesanales y las primeras manifestaciones industriales (1810-1869)

### Introducción

Desde mediados del siglo dieciocho se fue produciendo a ambos lados del Atlántico un conjunto de transformaciones que alterarían definitivamente las condiciones de índole social, política y económica. Los adelantos técnicos, la incorporación de sistemas fabriles y la utilización de la fuerza motriz en Europa estimularían la producción de bienes y alentarían el comercio mundial. Como parte de un proceso de secularización, los cambios económicos y sociales acompañaron las transformaciones políticas movilizadas en las Revoluciones francesa y norteamericana. Junto con ellos, se irían desarrollando las bases fundamentales de la ciencia económica moderna, cuya difusión colaboraría a interpretar las nuevas realidades y, a la vez, a impulsarlas.

Este contexto resultó un enorme desafío para España, una de las potencias coloniales de la época, que mantenía rígidos y arcaicos vínculos con América. Su estrategia fue ensayar una serie de reformas, conocidas como las Reformas Borbónicas, con el fin de reorganizar las relaciones políticas y económicas, tanto a nivel peninsular como en sus colonias. El resultado se tradujo en cambios en la economía, como el aumento y la diversificación de las exportaciones americanas, y la conformación de nuevos centros políticos y administrativos, que hasta ese momento eran regiones periféricas en la organización colonial. La creación del Virreinato del Río de la Plata y la designación de Buenos Aires como su cabecera fueron parte de ese proceso (Bulmer-Thomas, 1998).

Como en un juego de espejos, el ciclo revolucionario europeo resquebrajó el sistema colonial en América en tan solo unas décadas, desde las independencias de las Trece Colonias en 1776 y Haití en 1804 hasta el Grito de Ipiranga en 1822, que puso fin a la dominación portuguesa en Brasil. Sin embargo, la crisis del imperio colonial español fue aún más palmaria. Entre 1810 y 1824 se produjo un desmoronamiento del antiguo

sistema de dominación. Apenas unos años después, solo Puerto Rico y Cuba seguían siendo colonias españolas.

En el caso de lo que actualmente conforma el territorio argentino, es necesario mencionar diversos acontecimientos ocurridos a comienzos del siglo diecinueve que permitirán dar paso al objeto central de nuestro análisis. La irrupción francesa en la península ibérica y la crisis de la corona española afectaron la posibilidad de cubrir la demanda local con los siempre escasos bienes manufacturados de origen peninsular. Por otro lado, las invasiones inglesas al Río de la Plata y el ingreso de mercaderías británicas, sumada la fugaz experiencia del libre comercio en 1806 –que se retoma en 1809–, actuaron de prolegómenos del camino posterior. Junto a la revolución política ocurrida en mayo de 1810, se articularían ciertos procesos previos que el análisis de lo ocurrido con las manufacturas no puede eludir: el peso cada vez mayor de una economía ganadera que intentó insertarse plenamente en el mercado atlántico y el creciente ingreso de bienes industrializados, en principio británicos, a regiones cada vez más alejadas del puerto de Buenos Aires, en un escenario de políticas favorables al librecambio.

El fin de la organización colonial en América, pero principalmente el abandono de la rigidez del sistema monopólico permitió que las noveles economías latinoamericanas se volcaran al expansivo comercio atlántico. Las nuevas naciones no estuvieron exentas de conflictos, como la guerra que enfrentó a las Provincias del Río de la Plata con el Imperio del Brasil (1825-1828), la de Chile frente a la Confederación Perú-Boliviana (1837-1839) o la del Paraguay, también llamada de la Triple Alianza (1864-1870). Estos enfrentamientos muchas veces estaban mediados por diferendos comerciales y financieros entre los Estados americanos en formación y las potencias europeas que dieron lugar a disputas de distintas intensidades, que iban desde rupturas diplomáticas y bloqueos comerciales hasta la ocupación militar. Con todo, el mercado americano se convirtió en una atractiva plaza comercial para las economías europeas y norteamericanas, donde obtenían materias primas y colocaban los productos manufacturados. Incluso, la temprana industrialización británica permitió una acumulación tal de capitales que, si bien en un principio se orientó a inversiones en países europeos, registró un primer ciclo de inversiones financieras en las décadas de 1820 y 1830 hacia América Latina y Estados Unidos.

Entre 1810 y 1870, la economía de la actual Argentina llevó adelante una irregular pero creciente inserción comercial en un mundo cada vez más globalizado. La forma que adoptó ese proceso y las respuestas dadas por la economía local no pueden escindirse de los ciclos de expansión de los bienes primarios de exportación. En este período puede identificarse el incremento de la producción de cueros vacunos hasta 1850; luego, durante las décadas siguientes, fue el turno de la producción lanar, y hacia final del siglo, el auge de ventas de cereales y ganado vacuno para el consumo europeo. La inserción de la economía local en el comercio atlántico proporcionó un fuerte impulso a una serie de actividades y productos demandados por las nuevas potencias industriales, a la vez que significó un impacto sobre sectores de la economía que no estaban directamente vinculados al mercado internacional y mostrarían diversas capacidades de resiliencia.

De acuerdo con la clásica periodización de Hobsbawm, hacia mediados del siglo diecinueve culminó la llamada “era revolucionaria”, dando lugar a la “era del capital”, con el triunfo y la mundialización del capitalismo occidental junto a los valores de la sociedad burguesa. Esta expansión fue muy desigual: la industrialización solo se acotó a un puñado de países europeos y Estados Unidos, mientras que los países latinoamericanos, en un juego de simetrías opuestas, consolidaron su inserción en los mercados mundiales a través de diferentes ciclos de exportación de materias primas, fortaleciendo la continuidad del ciclo industrialista en los países centrales.

Al mismo tiempo, entre los años cincuenta y sesenta, Gran Bretaña, Francia y, en menor medida, Estados Unidos comenzaron un nuevo ciclo de exportación de capitales, principalmente en empréstitos a gobiernos, aunque también en algunas aventuras especulativas. Junto a la expansión de los mercados comerciales y financieros comenzaron significativos flujos migratorios desde Europa hacia América septentrional y austral que durarán varias décadas, impactando en la configuración socioeconómica de las urbes americanas y, especialmente hacia fin de siglo, ensanchando como nunca el mercado laboral.

En este cambiante y desafiante contexto se desenvolvería la economía argentina desde la Revolución de Mayo y hasta la consolidación política de la nación en la década de 1860.

## Evolución general del ciclo económico y la distribución regional

Trazar una mirada del comportamiento agregado de largo plazo de la economía posvirreinal no resulta sencillo y los riesgos de excesiva simplificación son altos. Por un lado, opera la dificultad para contar con fuentes de información homogéneas y consistentes, consecuencia de la significativa debilidad institucional de la época. Más importante aún, se debe tomar en cuenta que los años que van desde 1810 hasta 1870 conformaron un período sumamente conflictivo en las más diversas dimensiones del ámbito de lo social, político y económico. Baste mencionar que cada una de las décadas tuvo eventos militares importantes: los años diez, todas las batallas independentistas; los veinte, la guerra con Brasil; los treinta, los enfrentamientos internos y el bloqueo francés; los cuarenta, el bloqueo anglo-francés; los cincuenta, las guerras civiles de la unificación nacional; en los años sesenta se repiten las luchas intestinas y se suma la Guerra del Paraguay. Si a ello se agregan las disputas internas entre facciones rivales en los diversos territorios, se comprenderá que la evolución económica general se vio permanentemente alterada con impactos de primer orden y distó de seguir una dinámica lineal, gradual y estable. Máxime si se contempla el efecto heterogéneo que estos impactos tuvieron en las diferentes regiones del país, que ya constituían un esquema de economía dislocada desde los tiempos coloniales. El comportamiento presumible es, pues, una dinámica de *shocks* y saltos discretos, de auge y recesiones, en la actividad agregada, el comercio exterior, los ingresos fiscales, la moneda y las condiciones económicas en general.

Sin embargo, de lo anterior no debe derivarse que esta etapa fuera de estancamiento en términos económicos, por lo que se pueden establecer un conjunto de señalamientos que dan cuenta de la evolución general de las variables y de las profundas transformaciones acaecidas.

Las luchas independentistas dejaron un resultado de destrucción de vidas y recursos materiales. Recién en los años veinte, la economía iniciaría un sendero algo más estable al alza, en una dinámica con creciente incidencia de las ventas al exterior. Como refleja el cuadro 1, entre 1820 y 1870 la Argentina alcanzó un crecimiento promedio del producto bruto interno (PBI) del 3,25% anual, que resultaría el más acelerado de

todo el actual subcontinente latinoamericano y el doble que su media, que fue el 1,6%. A pesar del importante incremento poblacional, el PBI per cápita también mostró un buen dinamismo relativo al alcanzar casi el 0,8% anual promedio, manteniéndose en los niveles más altos de la región. Las exportaciones fueron un componente impulsor de este desarrollo al crecer un 4,4% anual (cuadro 2), aumentando cerca del 50% en su participación en el producto, para alcanzar niveles cercanos al 20% de la economía nacional hacia 1870. Vale mencionar que la fragilidad de la información sobre el conjunto de la economía llevó a que, a veces, los debates sobre la actividad de la época se centren en las exportaciones, aunque la solidez de esos planteos debe ser relativizada (Bértola y Ocampo, 2010).

**Cuadro 1.** Actual territorio argentino. PBI y PBI per cápita, años 1820 y 1870, y tasa de crecimiento anual acumulativa. Valores en dólares Geary-Khamis de 1990

Indicador	1820	1870	Tasa anual acumulativa
PBI (millones)	540	2.673	3,25%
PBI per cápita	1.012	1.468	0,75%

Fuente: elaboración propia en base a Bértola y Ocampo (2010).

**Cuadro 2.** Actual territorio argentino. Exportaciones y exportaciones per cápita, 1800, 1830 y 1870, y tasa anual acumulativa. Valores en dólares Geary-Khamis de 1990

Indicador	1800	1830	1870	Tasa anual acumulativa		
				1800-1830	1830-1870	1800-1870
Exportaciones (millones de dólares)	3,3	7,9	43,5	3,0%	4,4%	3,8%
Exportaciones per cápita (miles de dólares)	10	11,6	24,2	0,5%	1,9%	1,3%

Fuente: elaboración propia en base a Bértola y Ocampo (2010).

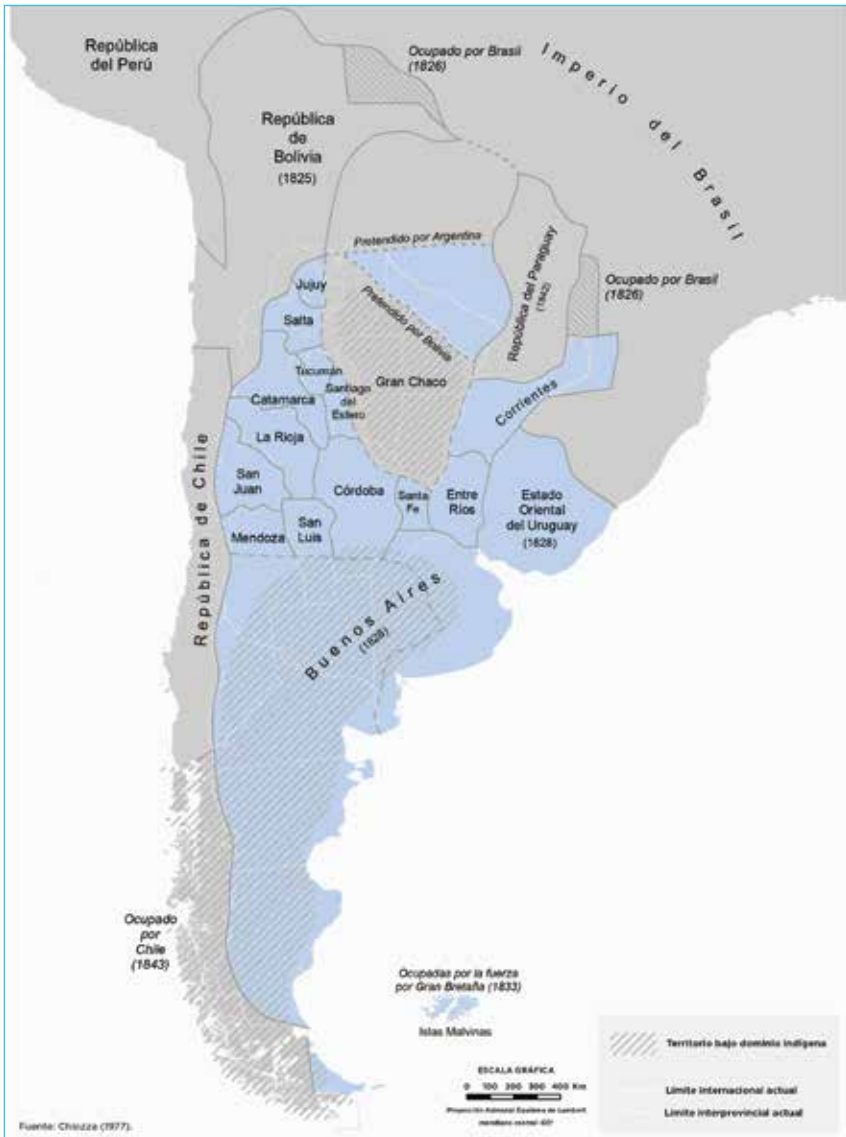
El progreso, si puede plantearse en esos términos, fue desigual y discordante; la economía colonial contenía heterogeneidades regionales que luego de la Revolución de Mayo tendieron a ampliarse y perpetuarse a partir de la ruptura de varios de los vínculos comerciales autónomos

del Norte y el Oeste, y la concentración de la orientación externa, que puso a Buenos Aires como eje nodal de los flujos. Es en este sentido que puede plantearse la situación de los primeros años poscoloniales como una economía dislocada, que durante todo el período considerado atravesaría un largo proceso hacia una mayor integración de los circuitos económicos internos, configurando una economía más unificada. Sin embargo, las heterogeneidades interregionales no se reducirían; por el contrario, las brechas entre el Litoral –y muy especialmente, Buenos Aires– y el resto se profundizarían, en un sendero de divergencia estructural.

En rigor, la ocupación del espacio por partes de los Estados provinciales se circunscribía a las provincias mesopotámicas, el norte de la actual provincia de Buenos Aires, las regiones de Cuyo y el centro norte del actual territorio argentino (imagen 1). La línea imaginaria que corre entre Salta y Buenos Aires, pasando por Tucumán, Córdoba y Santa Fe, era el vestigio del antiguo eje económico que articulaba el Virreinato del Río de la Plata, entre Potosí y el puerto de la capital virreinal. A ese espacio central se sumaban zonas económicamente complementarias, como Mendoza, Catamarca, Santiago del Estero y las provincias del Litoral. El control efectivo sobre esa porción del territorio se mantuvo relativamente estable, excepto por el avance de la frontera productiva hacia el sur de la provincia de Buenos Aires. Recién en las últimas dos décadas del siglo diecinueve, con las campañas militares comandadas por el Estado nacional y apoyadas por distintos intereses económicos se conquistaron y ocuparon los actuales territorios patagónicos y del Chaco austral y central.

Con relación al comercio exterior, la emancipación de España facilitó el impulso al intercambio de ultramar, en un contexto en el que varios de los productos locales mostrarían creciente demanda en Europa. De fuerte expansión, las exportaciones durante la etapa considerada se mantendrán altamente concentradas en algunos productos y subproductos de la ganadería, algo que recién comenzará a relativizarse con el auge de los granos hacia fin de siglo. Atendiendo a la diversidad de fuentes, a los efectos de cambios en los precios relativos y a variaciones en el valor de las monedas, se advierte que los cueros se mantuvieron como el principal producto de exportación, representando a lo largo del período algo más de la mitad de las colocaciones, mientras que las lanas irían ganando

Imagen 1. Provincias Unidas del Río de la Plata 1825-1852



Fuente: Instituto Geográfico Nacional. (n.d.). ANIDA. Atlas Nacional Interactivo de Argentina <https://anida.ign.gov.ar>



terreno, constituyendo cerca del 10% hacia la década del cuarenta y más de un tercio a comienzos de los años sesenta, en pleno auge de “la época de la lana” (Chiaramonte, 1971). El tasajo, un producto de mayor valor agregado, tuvo una participación dispar que varió entre el 5% y más del 10% del total, según el momento que se considere y en declinación hacia el final del período aquí contemplado, en virtud de su vinculación a un mercado restringido y sin perspectivas (economías esclavistas) y a los problemas sanitarios que su producción y logística conllevaban. Sebos, grasas, pieles y otros productos completaban los embarques en proporciones menores (Brown, 2002). En referencia a los volúmenes de exportación, los cueros triplicarían las cantidades entre los años veinte y principios de los sesenta, las carnes saladas se incrementarían más de diez veces y las lanas, de bajas cantidades comercializadas en los veinte, atravesarían un verdadero *boom* hacia fines de los sesenta, que continuaría en franco ascenso hasta pasados los años ochenta. Estos envíos tenían como contrapartida un conjunto amplio de bienes provenientes de Europa, especialmente manufacturas para el consumo de la población.

Del comercio exterior dependieron procesos y dinámicas importantes, tales como la expansión territorial interna –en la búsqueda de tierras para la producción ganadera de carácter extensivo–, las finanzas públicas y la evolución de la moneda, y la configuración de los intercambios entre las regiones que conformaban la actual República.

En el período considerado, la obtención de recursos para la construcción de capacidades institucionales y organizativas, junto con el financiamiento del gasto militar, eran elementos de insoslayable centralidad, por lo que resulta particularmente notable la concentración de los ingresos fiscales alrededor de los tributos sobre las exportaciones y las importaciones, que representaron entre 80 y 90% del total entre las décadas del veinte y del cincuenta, lo cual ayuda a comprender la criticidad de los debates acerca de la distribución de la renta aduanera.

La independencia implicó para el Litoral la desconexión de la producción de metales del Potosí, por lo que la circulación de dinero metálico dependía en gran medida del remanente de moneda española –principalmente peso plata– y los saldos externos que se pudieran acumular. El aspecto monetario fue parte de la compleja y lenta estructuración de una trama verdaderamente nacional, que recién comenzaría a resolverse con la unificación monetaria en la década de 1880. Mientras

tanto, primó una fuerte dispersión territorial, con diferentes esquemas y circulantes en los que cada región se vio influida por el tipo de vínculo comercial principal que tuviera; así, en el norte hubo monedas de plata de la actual Bolivia y en el oeste, de oro y plata trasandinos. Buenos Aires comenzó tempranamente a usar papel moneda en forma de títulos públicos que se utilizaban para transacciones, pero todos los ensayos, incluyendo más de un intento por establecer paridades contra moneda fuerte, chocaron con las mencionadas dificultades económicas, militares e institucionales. El desarrollo de la moneda también estuvo vinculado al propio sistema bancario, que recién en el último cuarto de siglo comenzó a consolidarse. Es menester agregar que durante toda la etapa, los precios y el tipo de cambio atravesaron grandes fluctuaciones.

Entre los fenómenos socioeconómicos más importantes del siglo diecinueve en nuestro territorio estuvieron, sin dudas, el crecimiento poblacional y la redistribución demográfica. Y ello se debió a una conjunción entre migración interna hacia las ciudades, inmigración desde el exterior y la aceleración del aumento natural de la población. De las incipientes naciones latinoamericanas, la Argentina fue la que mayor crecimiento poblacional registró entre los países medianos y grandes, solo superada por algunos cuyo territorio se encontraba muy escasamente poblado al momento de la emancipación de la colonia. Mientras toda América Latina crecía 1,3% anual entre 1820 y 1870, Argentina lo hizo al 2,4%, pasando de unos 500 mil a 1,8 millones de habitantes.

Ese crecimiento no fue homogéneo fronteras adentro: los contrastes tendieron a agudizarse entre el Litoral y el resto del país, y, a su vez, entre las zonas urbanas y la ruralidad. En todas las provincias del Litoral la población creció por encima del 3% anual, mientras el resto del país orillaría el 2% anual (cuadro 3). Resultado de ello fue que mientras en 1809 un tercio de las personas vivía en el Litoral, sesenta años después este contenía a casi la mitad de los habitantes totales. Especialmente notable es la evolución de la provincia más poblada, Buenos Aires, que tenía el 22% de la población antes de la Revolución de Mayo, y en 1869 había aumentado su participación a 28,5%. El resto de las provincias litoraleñas mostró una aceleración aún mayor, pero partiendo de niveles considerablemente menores. En oposición, las provincias cuyanas tendrían los registros más moderados, especialmente las limítrofes con Chile. En el amplio norte, por su parte, se identifica un patrón más

homogéneo de crecimiento poblacional en valores algo por encima del 2% anual, consolidando a Córdoba, Santiago del Estero y Tucumán como las más pobladas de la zona en el Censo Nacional de 1869 (cuadro 3).

En adición a este fenómeno, la concentración geográfica de la población se dio también hacia dentro de la región litoraleña, que pasó de tener una tasa de urbanización algo menor al 40% hacia 1820 a casi el 50% en 1869, fenómeno que no se dio en el resto del territorio, en gran medida por la persistencia de las actividades económicas de mayor carácter rural.

**Cuadro 3.** Población en provincias del actual territorio argentino, 1809 y 1869.

Provincia	1809	1869	Tasa anual acumulativa	Proporción sobre el total	
				% en 1809	% en 1870
Buenos Aires	92.000	495.107	2,8%	22,7%	28,5%
Santa Fe	12.520	89.117	3,3%	3,1%	5,1%
Entre Ríos	16.500	134.271	3,6%	4,1%	7,7%
Corrientes	12.770	129.023	3,9%	3,1%	7,4%
<i>Total Litoral</i>	<i>133.790</i>	<i>847.518</i>	<i>3,1%</i>	<i>33,0%</i>	<i>48,8%</i>
Mendoza	21.492	65.413	1,9%	5,3%	3,8%
San Luis	16.242	53.294	2,0%	4,0%	3,1%
San Juan	22.220	60.319	1,7%	5,5%	3,5%
<i>Total Cuyo</i>	<i>59.954</i>	<i>179.026</i>	<i>1,8%</i>	<i>14,8%</i>	<i>10,4%</i>
Córdoba	60.000	210.508	2,1%	14,8%	12,1%
Santiago del Estero	40.500	132.898	2,0%	10,0%	7,7%
Tucumán	35.900	108.953	1,9%	8,9%	6,3%
Catamarca	24.300	79.962	2,0%	6,0%	4,6%
La Rioja	12.619	48.746	2,3%	3,1%	2,8%
Salta	26.270	88.933	2,1%	6,5%	5,1%
Jujuy	12.278	40.379	2,0%	3,0%	2,3%
<i>Total Norte</i>	<i>211.867</i>	<i>710.379</i>	<i>2,0%</i>	<i>52,2%</i>	<i>40,9%</i>
Total excepto Litoral	271.821	889.405	2,0%	67,0%	51,2%
<b>Total provincias</b>	<b>405.611</b>	<b>1.736.923</b>	<b>2,45%</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>

Fuente: elaboración propia en base a Brown (2002).

La inmigración se convertiría en un factor relevante en el crecimiento poblacional, y seguiría una lógica similar a la planteada, puesto que si la medición censal de 1869 registró nada menos que 12,1% de población extranjera en el país, esta se concentraría en el Litoral; Buenos Aires de conjunto contaba con 30 extranjeros cada 100 habitantes, y en particular la ciudad porteña identificó 49,5% del total, lo cual demuestra la fuerte atracción de las condiciones que ofrecían el comercio y los servicios urbanos en la época, además de las dificultades para acceder a la tierra para labores agropecuarias para quienes desembarcasen en territorio argentino.

El veloz poblamiento del territorio, especialmente en las ciudades, tendrá efectos en la conformación de un cada vez más relevante mercado interno, de una creciente masa de sectores urbanos asalariados y en la configuración de una sociedad más heterogénea y compleja que la resultante de la vieja estructura colonial.

### **Las actividades transformadoras y la distribución regional**

Durante el período tardo colonial existió en el norte del actual territorio argentino una importante producción textil en base al aprovechamiento de las plantaciones algodonerías en un principio, y una posterior sustitución de esa fibra por la lana. Así, las “ropas del Tucumán”, como se nombraba a los productos textiles catamarqueños, tucumanos y salteños, fueron los principales bienes de la región con destino al mercado alto peruano. La producción estaba basada en el uso de mano de obra indígena, tanto para la cosecha del algodón o la cría del ganado lanar, como para el tejido en telares tradicionales. En la región de Córdoba, el cultivo agrícola dio lugar a la implementación de la molienda de granos impulsada por fuerza hidráulica. Una parte de las harinas mediterráneas tuvo durante mucho tiempo el mercado porteño como destino. En Cuyo, las manufacturas artesanales se orientaban a la producción de vinos en Mendoza y aguardientes en San Juan. En el noroeste del actual territorio nacional, en Corrientes, el aprovechamiento del recurso maderero alentó cierta especialización en carpintería de ribera, dedicada a la construcción y el mantenimiento de embarcaciones para el transporte interregional de bienes primarios como la yerba mate. En la

región pampeana, el peso de la actividad ganadera permitió e impulsó el secado de cueros y la salazón de carnes orientadas al mercado externo (Nicoleau, 1968).

A partir de 1810, en los años transicionales entre la etapa colonial y la inserción plena de la economía argentina en el mercado mundial, se produjo un desplazamiento del origen de las exportaciones desde las regiones del Interior hacia el Litoral, en general, y hacia la región pampeana en particular. La puesta en marcha de la actividad saladeril en la ribera occidental del Río de la Plata fue bastante tardía con respecto a la Banda Oriental. Sin embargo, luego de 1810 se manifiesta un incipiente aumento de este tipo de unidades productivas alcanzando unos 20 saladeros hacia 1822. Entre 1820 y 1830 se duplicó la cantidad de animales que ingresaron a los saladeros, a pesar de la escasez de carne de 1817 o la paralización de la actividad en 1825 por la Guerra con Brasil (Nicoleau, 1968). En cambio, el ganado destinado al abasto de la ciudad se mantuvo estable durante esa década.

Con el correr de los años, la actividad saladeril fue expandiéndose hacia el sur de la provincia de Buenos Aires y Santa Fe, Corrientes y principalmente Entre Ríos. A partir de la expansión del lanar en Buenos Aires, y en particular luego de la Batalla de Caseros en 1852, el crecimiento de los saladeros porteños tendió a estancarse, aunque conservó algún dinamismo en Entre Ríos.

Como se señaló, el Litoral asimiló la mayor parte de los efectos expansivos del crecimiento del comercio exterior. El desmembramiento del eje Potosí-Buenos Aires implicó un reordenamiento de los ejes comerciales y económicos del Noroeste, Córdoba, Cuyo y Corrientes. La reducción de las exportaciones del Interior desde Buenos Aires por la llegada de bienes extranjeros y la pérdida de los mercados alto peruano y chileno en los primeros años posrevolucionarios (aunque después se establecieron y fortalecieron algunos circuitos comerciales) demandaron una serie de adaptaciones por parte de las economías regionales que tuvieron resultados dispares. El crecimiento del consumo interno, a la par de la expansión de las exportaciones pampeanas, convirtió a Buenos Aires en una plaza muy atractiva comercialmente, a pesar de los costos que implicaba el transporte de mercadería por tierra. En general, la entrada de productos del Interior a Buenos Aires y su zona de influencia incluía aquellos destinados al consumo de la población local, como yerba mate, tabaco,

bebidas y ponchos (Ferrer, 2008). Algunas producciones tradicionales, como las telas rústicas producidas en Tucumán, Santiago del Estero y Catamarca, encontraron su mayor mercado en Buenos Aires, a pesar de que se importaban telas británicas de mayor calidad a un precio menor; lo mismo sucedía con la harina cordobesa o mendocina, más costosa en la antigua capital virreinal que la harina norteamericana (Brown, 2002).

Una pionera iniciativa manufacturera apareció luego de los sucesos de mayo de 1810. Las necesidades derivadas de los conflictos bélicos impulsaron la puesta en marcha de distintas actividades que buscaban, en parte, abastecer de pertrechos, municiones y hasta armamento a las milicias locales. Los gobiernos revolucionarios se encargaron de la creación y el mantenimiento de varios talleres en el interior del país, como en Jujuy, Córdoba y Mendoza. En Buenos Aires, entre 1813 y 1817, bajo la dirección de Salvador Cornet y, luego, de Esteban de Luca, se creó una fábrica de fusiles que alcanzó algunos avances en la producción, pero estuvo muy condicionada por los avatares de la situación militar (Mariluz Urquijo, 2007).

En Tucumán, la Primera Junta de Gobierno había planeado la puesta en marcha de una fábrica de fusiles. El emprendimiento se demoró y en 1812 Manuel Belgrano reclamaba desde Jujuy una mayor atención al proyecto. A fines de ese año se designó como jefe del emprendimiento a Manuel Rivera, quien partió desde Buenos Aires con el fin de radicarse en Tucumán. El resultado del proyecto no fue positivo, pues nunca se aprobó la fabricación de fusiles y el taller finalmente se trasladó a Córdoba. Precisamente en la provincia mediterránea desde mediados de 1811 se produjo pólvora. La modesta fabricación, de baja calidad, fue orientada al Ejército del Norte. Un poco más tarde, en 1815, José de San Martín impulsó otra fábrica de pólvora en Mendoza cuyo funcionamiento se extendió por poco más de doce meses. Esa fugaz experiencia marcó los límites de las iniciativas estatales con relación a la producción de bienes por muchas décadas.

Entre las actividades productivas en las distintas regiones del actual territorio argentino se destaca la existencia de ingenios dedicados a la producción de azúcar en Salta hacia 1810, mientras que en las décadas siguientes se asientan varios establecimientos similares en Jujuy. Sin embargo, es en Tucumán, hacia 1830, donde empieza a conformarse un entramado algo más complejo con plantaciones, quintas, e “ingenios de

destilación”, dedicados a la producción de azúcar, dulces y destilados de caña. En las décadas siguientes, la expansión de la actividad cañera fue importante, lo cual se registra por el alza en la recaudación de los tributos asociados a la actividad e incluso se generaron situaciones de escasez de mano de obra, que fue sustituida por migraciones interprovinciales. Con todo, esta expansión estaba limitada al mercado local y el sector atravesó dificultades para consolidarse en su propio espacio regional; en situaciones extraordinarias como los años de bloqueo al puerto de Buenos Aires, los productos tucumanos pudieron abastecer la demanda cordobesa y porteña. En la segunda mitad del siglo diecinueve, Tucumán contaba con un importante nivel de mercantilización de sus actividades productivas y orientación exportadora (hacia Bolivia, Chile y otras provincias). En las décadas de 1850 y 1860, su ciudad capital era un punto de confluencia de tropas de carretas y mulas de comerciantes locales, de Buenos Aires, de las provincias vecinas y de Bolivia (Campi y Jorba, 1999; Campi, 2017).

Desde la época colonial, el cultivo de la vid era la materia prima para la producción de vinos y aguardientes, y constituyó la principal actividad de las provincias de Mendoza y San Juan. Sin embargo, al igual que el Noroeste, la región de Cuyo también perdió el mercado externo por las guerras e intentó colocar su producción en el Litoral. Hacia 1850, Mendoza reorientó y articuló un activo comercio ganadero con Chile, integrando la producción local con el mercado trasandino, por lo que solo el 14% de sus exportaciones procedían de la actividad vitivinícola. El caso de San Juan fue menos exitoso en aprovechar las ventajas del mercado trasandino y sufrió un período de decadencia (Gelman, 1999; Ferrer, 2008).

La producción de Córdoba se reorientó cada vez en mayor medida hacia el Atlántico. Si bien la provincia sufrió la crisis de la producción mular destinada al perimido eje Potosí-Buenos Aires, fue creciendo la producción de ganado vacuno, cuyos cueros se enviaban al puerto de Buenos Aires. La producción textil, exclusivamente artesanal y con tecnología tradicional, se mantuvo exportando telas, paños, mantas y frazadas hacia otras provincias.

Conviviendo con un conjunto de actividades artesanales y manufactureras, en Buenos Aires, la salazón y los productos ganaderos eran la principal actividad productiva y comercial. Frente a la escasez de

información disponible, Nicoleau (1975) ha intentado comparar los resultados del censo de “Establecimientos Públicos” de 1836, cuya finalidad era relevar los talleres y otras actividades artesanales que debían abonar el impuesto de patente, y el censo de “Establecimientos de Artes” de 1853. El resultado muestra un limitado crecimiento cuantitativo en esos 17 años. Tampoco la composición interna de la producción arroja cambios sustanciales, y las categorías de los establecimientos y las actividades artesanales son similares. Cuando la comparación se realiza con los datos de la década del cincuenta, el Censo de 1869 y el informe encargado por la Unión Industrial Argentina en 1877, se observa un importante crecimiento, acelerado en la década del setenta, tanto en la cantidad de establecimientos como del personal afectado, que pasa de 1,8 empleados por unidad productiva a un promedio de siete, confirmando la tendencia finisecular que abordará el próximo capítulo (Dorfman, 1970).

Teniendo en cuenta que las únicas industrias orientadas a la exportación eran los saladeros y las curtiembres, a las que se podía sumar la fabricación de los toneles para trasladar la carne salada, la industria porteña estaba dedicada a satisfacer las necesidades de alimentación y vestido y, luego, la vivienda. Un caso relevante es la industria harinera. Durante buena parte del siglo diecinueve se importaba harina, aunque en ciertas circunstancias, Córdoba y Mendoza abastecían con su producción el mercado porteño. La importación de harina continuará hasta la década del setenta; sin embargo, desde 1840 comenzará a hacerse notar la producción local. El método tradicional de molienda era la atahona, un sistema de rodillos impulsado por tracción animal o humana. También existían molinos hidráulicos y de viento.

La introducción de la máquina a vapor en la industria fue tardía y se dio primeramente en los molinos harineros, a partir de 1846, lo que permitió aumentar la producción de manera significativa (Nicoleau, 1975; Kornblith, 2007 y 2010). El vapor también se usaba para la limpieza de cueros y en la prensa de los años treinta y cuarenta se observan publicidades de calderas a vapor para derretir grasa bovina y ovina. Sin embargo, el reemplazo de tecnología no se extendió por el territorio nacional, sino que se concentró en Buenos Aires y Santa Fe, y se limitó a la incorporación de máquinas importadas, muy onerosas. Son las manifestaciones del lento y discontinuo proceso modernizador (Mariluz Urquijo, 1966).



Los bienes metálicos eran en su mayoría importados debido a la insuficiencia de materias primas. Pero hacia 1850 la firma Jaunet Hermanos abre un “establecimiento que por su gran extensión es el único que hay en el país” dedicado a la construcción de maquinaria, fundición de hierro y herrería (Mariluz Urquijo, 2007). Los bienes producidos eran muy diversos: ruedas dentadas para transmitir el impulso de una fuente de energía, herrajes para edificios, prensas para enfardelar lanas y máquinas para picar carne o tabaco, entre otros. Además, Federico Jaunet estuvo vinculado al tendido de cañerías de gas en la puesta en marcha del alumbrado público de la Plaza de la Victoria, hoy Plaza de Mayo, por el año 1853.

En esa época se empiezan a aplicar recientes descubrimientos extranjeros, como la galvanoplastia, y se introducen nuevas máquinas importadas. La demanda de ciertos servicios por parte de una ciudad en expansión, la necesidad de repuestos para maquinaria extranjera y el impulso a partir del progreso edilicio ayudaron a la instalación de talleres de metalistería y al aumento de obreros contratados, aunque no se muestran avances sustanciales en la fundición y producción de equipamiento y maquinaria.

Con todo, Buenos Aires se convirtió en un centro dinámico de consumo, y en las décadas del cincuenta y sesenta, surgieron establecimientos para atender esa demanda. En general, los impulsores de estos nuevos talleres y fábricas eran inmigrantes, con algún tipo de capital y, sobre todo, técnicas y saberes. Los exitosos se convirtieron rápidamente en medianos y, luego, en grandes actores del sector, por ejemplo, los establecimientos de Bieckert, Bagley, Noel, Peuser, Bianchetti y Videla. La irrupción de estas nuevas fábricas en ramas como alimentos, bebidas, imprenta, entre otras, acentuó las heterogeneidades sectoriales, dando lugar a la convivencia entre grandes establecimientos de tecnología incorporada y talleres artesanales de tecnología tradicional, característica que continuará en las siguientes décadas, aunque con cambios significativos en el perfil productivo.

El débil entramado productivo local de la época resulta de la conjunción del accidentado y costoso proceso de organización nacional, la orientación liberal de la política económica, el rol subsidiario jugado en el orden internacional, la inexistencia o baja capacidad de actores que pugnen por otro desarrollo de base productiva, y la propia concepción

del desarrollo en tiempos en que se naturalizaba la centralidad de la actividad agrícola y ganadera. No debe soslayarse, además, que la producción local enfrentó graves problemas para abastecer la demanda en los breves lapsos en que operó algún elemento proteccionista (*de iure*, por aranceles más altos, o *de facto*, por bloqueos extranjeros).

En resumen, la evolución de la actividad económica mostró un alto dinamismo relativo –según el sector productivo y la región–, con un importante crecimiento de la población y las exportaciones.

### Los actores del proceso y aspectos microeconómicos

Antes de abordar el análisis de las principales actividades productivas, es pertinente describir las características que adoptaron, durante el período estudiado, los procesos de transformación y producción de bienes. Los sectores productivos incluyen actividades muy disímiles que, en función de la tecnología utilizada y la organización del trabajo, pueden diferenciarse entre tres grandes grupos: la actividad artesanal, la manufactura y la industria.

La producción artesanal elaboraba bienes mediante la transformación de materias primas a través de procesos que involucraban al artesano y, algunas veces, a aprendices. El artesano independiente estaba asociado en general a flujos y circuitos locales, donde los insumos y bienes se mantenían en un espacio geográfico limitado. Aun así, podían existir grupos que, por el tipo de materia prima utilizada o la calidad del bien producido, destinaban sus productos a centros de consumo más alejados. Se utilizaban herramientas simples e impulsadas por fuerza humana o animal. Este tipo de actividades eran predominantes durante el período colonial y se mantendrán, con distintos matices, durante buena parte del siglo diecinueve.

La manufactura supuso un importante cambio en cuanto a la organización laboral. La congregación de un número variable de trabajadores en un mismo taller impulsó una serie de operaciones en el proceso de transformación bajo creciente división técnica del trabajo. Este tipo de operaciones pone en relevancia una serie de conceptos, como el de cooperación, permitiendo un diferencial en el proceso productivo. En estos talleres se acentuó la diferencia entre los dueños de los establecimientos y

las herramientas, por un lado, y los trabajadores por el otro. Algunas instalaciones podían reunir grandes cantidades de empleados, lo que implicó la delegación de las actividades de control y supervisión del propietario en un grupo especial de trabajadores que cumplirán la función de vigilar la producción. En términos marxistas, la relación que se estableció entre el propietario y los trabajadores era individual, y el salario abonado solo cubría, en parte, el trabajo específico de cada obrero, pero no el “trabajo colectivo”, lo que permitió reforzar el proceso de diferenciación entre ambos actores. Con todo, la manufactura impulsó mayor organización de trabajo y aumento de la producción. En el período, algunas actividades, como los saladeros, alcanzarán la categoría de manufactura, incorporando algunas nuevas pautas y una limitada tecnología.

En Argentina, la acepción moderna de industria viene de la mano de establecimientos que se registran recién después de 1850 y principalmente a fines de la década de 1860, con la incorporación de maquinarias impulsadas por fuerza motriz, sobre una marcada diferenciación entre propiedad y trabajo. La fábrica resulta la unidad de producción característica, generalmente en un espacio físico más amplio, con mayor cantidad de obreros contratados y organización interna más compleja. Las tareas de los trabajadores estaban vinculadas a la conducción y vigilancia de las funciones que llevaba adelante el artefacto mecánico, introduciendo movimientos repetitivos y delegando en este el ritmo de trabajo.

No existen análisis generales de los actores sociales vinculados a las actividades manufactureras, empresarios y obreros en este período. Como ha señalado Rougier (2017), la idea que prevalece supone la inexistencia de una clase que pueda identificarse con la burguesía industrial, pero poco se ha explorado al respecto, con la excepción de algunos estudios sobre la región azucarera que rastrean la etapa previa a la consolidación del sector (Campi, 2000).

¿Cómo se dieron la acumulación originaria y los procesos de inversión por parte de los propietarios que llevaron adelante actividades manufactureras en el marco de ausencia de instituciones y sistemas crediticios y de financiamiento? En el caso local, la ruptura del orden colonial y las modificaciones en la economía trajeron aparejado un reordenamiento, no exento de conflictos, entre las distintas fracciones de clase: comerciantes monopolistas, comerciantes librecambistas y propietarios ganaderos. Hacia 1820, con la expansión de la frontera

productiva, los productores ganaderos, a través de inversiones en los saladeros comenzaron a diversificar sus actividades. Estas inversiones eran relativamente bajas y de reducido riesgo, y los ganaderos que se volcaron al procesamiento obtuvieron beneficios que les permitieron recuperar las inversiones y expandir sus patrimonios. A la vez, comerciantes extranjeros invirtieron en tierras y se volcaron a las actividades ganaderas. Si el foco se dirige a zonas extrapampeanas, se observa un desplazamiento de los capitales vinculados al intercambio hacia la producción. Este proceso puede observarse en la diversificación y reorientación de actividades comerciales “aguas arriba” hacia la ganadería en Mendoza o Córdoba y en los casos de comerciantes-terratenientes que pasan a productores azucareros en Tucumán y Salta (Ansaldi 1985; Halperin Donghi, 1969).

La producción saladeril permite iluminar algunos aspectos con relación a las características y los comportamientos de los actores vinculados a las actividades del sector secundario de la economía. El primer saladero, instalado en la orilla occidental del Río de la Plata, respondía a la inversión de dos comerciantes británicos, Robert Staples y John McNeile, aunque poco tiempo después se sumó como socio el criollo montevidiano Pedro Trápani. Staples y McNeile pertenecían al grupo de comerciantes ingleses que se había radicado en Buenos Aires después de la Revolución de Mayo iniciando el intercambio de artículos manufacturados ingleses por cueros y otros productos. Staples, además, fue cónsul británico entre 1812 y 1818. Hacia mediados de la década de 1810, el crecimiento de los saladeros fue acompañado por el ingreso de propietarios criollos, con sólidos vínculos con la élite local porteña, pudiendo observarse nombres como los de Luis Dorrego, Juan Manuel de Rosas, Juan Nepomuceno Terrero, Fermín Yrigoyen, entre otros. En la provincia de Entre Ríos puede ejemplificarse la diversificación de comerciante y estanciero a propietario de un establecimiento saladero con la figura de Justo José de Urquiza.

Más allá de la simpleza y rusticidad de la producción del tasajo y la preparación de cueros para su exportación, la puesta en marcha del saladero como unidad productiva implicó cambios relevantes. Durante el período tardío colonial y en los primeros años independientes, gran parte de la elaboración de productos ganaderos se realizaba en el ámbito rural, es decir, en la misma estancia donde se criaba el animal,

y luego se transportaba al puerto. Los saladeros permitieron una lenta pero paulatina concentración de esas actividades, lo cual llevó a mayor aunque limitada eficiencia en la producción. Respondían a una organización productiva bastante simple. Por ejemplo, el primer establecimiento de este tipo contaba con una docena de trabajadores con saberes específicos, como toneleros y carpinteros, y un puñado de peones extranjeros que eran los encargados de organizar al resto de los trabajadores. Alrededor de cinco decenas de hombres se encargaban de la faena; a partir de primitivos métodos, como el uso de lazos y la diestra manipulación del cuchillo, cuereaban y desollaban al animal, para luego secar los cueros al sol y salar las carnes. Estas actividades alcanzaban a unas cien cabezas de ganado por día. A pesar del incremento en el número y tamaño de las unidades productivas, en los años veinte, las descripciones de los saladeros seguían reproduciendo paisajes semejantes, como “toscos galpones cubiertos de paja”, y las quejas por el hedor provocado por la matanza de ganado, sin que mediara otra acción que la lluvia para la “limpieza” del lugar de trabajo (Montoya, 2012; Brown, 2002).

Recién en la década de 1830, un químico de origen francés, Antonio Cambaceres, introdujo una serie de cambios en torno a la organización del espacio de trabajo y de las actividades desarrolladas en su saladero que poco a poco fueron extendiéndose a otros establecimientos. La puesta en marcha de una más ajustada organización del trabajo –con el uso de sogas, roldanas y poleas reemplazando al jinete y el lazo para el desplazamiento del animal vivo y la incorporación de una plataforma sobre rieles para el traslado del animal muerto– permitió un incremento en la faena de hasta 500 o 600 cabezas de ganado al día.

Pero no solo la concentración de actividades, el aumento del ganado sacrificado y la incorporación de la corambre equina y ovina a la tradicional de tipo vacuna explican el importante crecimiento de las exportaciones. La introducción del vapor permitió un mayor aprovechamiento de los recursos del animal y, por consiguiente, una diversificación de los productos obtenidos: a la carne salada y los cueros se sumó la producción de grasa y sebo. Una parte de este insumo, vital para la producción de velas y jabones, se utilizaba en el mercado interno y otra se exportaba, alcanzando hacia 1850, según los fragmentarios registros de la época, siete mil toneladas (Nicoleau, 1975).

La trayectoria de Cambaceres puede ser ilustrativa sobre algunos aspectos. En un contexto donde los propietarios de los saladeros pertenecían a familias tradicionales y con fuertes vínculos con la política vernácula, el ejemplo del “emprendedor” francés permite identificar una estrategia que incluía usufructo de los saberes especializados y los réditos obtenidos con la rentable actividad saladeril, que combinaría con una alianza matrimonial con una familia patricia porteña. Ya integrado el apellido Cambaceres a la élite local, el derrotero de su hijo, Antonio C. Cambaceres, futuro primer presidente de la Unión Industrial Argentina, se diversificará, entre 1850 y 1870, en actividades agroganaderas, bancarias, comerciales y políticas. Pero continuará vinculado a la industria del saladero, fundando un nuevo establecimiento, con el sugestivo nombre de “Tres de Febrero”, en la zona de Ensenada, donde incorporó nuevas mejoras en el proceso productivo.

En las barracas se acopiaban los productos de la actividad saladeril: eran la conexión entre los saladeros y el puerto. Además de Buenos Aires, algunas provincias del centro y del litoral del actual territorio argentino contribuyeron en la producción de cueros y tasajo. ¿Cómo llegaban esos bienes a Buenos Aires, el puerto de ultramar habilitado en este período? Durante la primera mitad del siglo diecinueve, el sistema más utilizado eran las carretas de bueyes; partían desde Córdoba, Santiago del Estero, Tucumán y Salta con tejidos, trigo, harina, lanas hacia el mercado porteño, pero también cueros para su exportación. En 1851 se contabilizaron un poco más de tres mil carretas entrando a Buenos Aires que representaban alrededor de una decena de miles de toneladas de carga. La actividad que hoy identificamos como “logística” atravesó mejoras y transformaciones en el período, tanto en las urbes como en los traslados entre estas, hasta que la llegada del ferrocarril revolucionaría el transporte.

Como ha señalado Brown (2002), ningún grupo logró concentrar o dominar los flujos comerciales internos, conformándose una amplia red de comerciantes, transportistas, barranqueros. Sin embargo, hacia mediados de siglo comienza a verse la puesta en marcha de un sistema combinado de transporte, la utilización de carretas en el eje terrestre que atravesaba Tucumán, Córdoba, Rosario y, desde allí, la vía fluvial hacia Buenos Aires. Un ejemplo de este tipo de iniciativas comerciales puede observarse en la empresa de Timoteo Gordillo, un pionero “operador

intermodal”, que en los años cincuenta del siglo diecinueve, concentró un flujo importante del transporte de bienes, pero también de personas y servicios de mensajería.<sup>1</sup>

Los dificultosos traslados y lo costoso que resultaba la comercialización de bienes a largas distancias no impidió la conformación de unidades productivas agroindustriales en Mendoza y Tucumán. La producción de dulces en el norte del país se concentraba en la zona de Campo Santo (Salta), donde funcionaban varios ingenios, el principal fundado por Juan Cornejo a fines del siglo dieciocho. Por su parte en la localidad de Ledesma (Jujuy) hacia 1830 se instaló un precario trapiche en donde por acción mecánica se extraía el líquido de la caña de azúcar.

En el caso de Tucumán, a partir de 1830 se fue conformando un complejo azucarero, dedicado al abastecimiento regional, aunque también fue capaz, por momentos y en situaciones coyunturales, de abastecer el mercado porteño. Es importante señalar que la orientación comercial bifronte permitió reacomodar la economía de Tucumán a la pérdida del mercado alto peruano (Schmit, 2010). Muchos comerciantes tucumanos estaban insertos en redes de larga data, incluso desde la época colonial y por su capacidad de obtener metálico en las transacciones comerciales se convirtieron tempranamente en “oferentes de dinero” en un contexto de ausencia de instituciones crediticias. Campi (2017) resalta el origen diverso de los empresarios azucareros, grandes o medianos comerciantes que adoptaron rápidamente un perfil manufacturero e importantes hacendados vinculados a la tradicional élite local.

Desde 1840 se fue produciendo una incorporación de grandes unidades, que alcanzaban los miles de hectáreas, como chacras, e incluso en “quintas” semiurbanas, a la producción de dulces. Otro rasgo de estas unidades productivas radica en cierta diversificación, puesto que el procesamiento de caña era acompañado con la producción de otros bienes agrícolas como naranjos, membrillos, la ganadería e incluso la producción artesanal de velas y jabón. En cuanto a la tecnología utilizada,

---

<sup>1</sup> En la década de 1860 Gordillo comenzó a cubrir el trayecto desde Córdoba a Buenos Aires en dos tramos: el primero hasta Rosario con flotas de carruajes y luego desde el puerto santafesino hasta la futura capital del país por medio de buques de cabotaje, reduciendo muy significativamente el tiempo de tránsito entre cabeceras (Liatis y otros, 2014).

puede caracterizarse como tradicional, utilizando trapiches de madera en base a fuerza animal o hidráulica. Con todo, es posible destacar la utilización de trapiches de hierro, con un costo relativo bastante alto para la industria, y el incipiente uso del vapor como fuerza motriz. Más allá del impacto decisivo que tendrá más adelante la llegada del ferrocarril a Tucumán, la formación y experiencia acumuladas por empresarios y trabajadores durante buena parte del siglo diecinueve fueron basamentos de la expansión agroindustrial de la industria azucarera luego de 1870.

Alrededor de 1850, el crecimiento de la ciudad de Buenos Aires y su consecuente demanda y la reactivación de flujos migratorios permitió la llegada de comerciantes y empresarios que con ciertos saberes y capacidad de inversión se instalaron en la pujante ciudad. Una sucesión de casos permite vislumbrar las características centrales de estas nuevas actividades manufactureras. Un temprano ejemplo es el de Carlos Noel, inmigrante de origen francés, que en 1847 funda “El Sol”, un taller de dulces y confituras en el barrio porteño de San Telmo. Hacia 1865, con la muerte del fundador, su heredero, Benito, introduce la marca “Noel” y comienzan un proceso de expansión, con la compra de terrenos en el barrio de La Boca para la construcción de una fábrica de mayor tamaño.

Fundador fue también Emilio Bieckert, quien llegó al país en 1855 y desde 1860 comenzó la producción rudimentaria de cerveza, con la asistencia de un solo peón contratado. El negocio resultó rentable, ya que en seis años el empresario alsaciano debió ampliar dos veces el tamaño del establecimiento. En 1866, la fábrica de Bieckert contaba con terrenos e instalaciones propios, que para la época se constituyeron en la “más grande que pueda ostentar la industria argentina”. Otro caso –al que se le podría sumar apenas un puñado más– es el de Melville S. Bagley. Desde 1864 se especializó en la producción de licor a base de naranjas amargas en una fábrica instalada sobre la porteña calle Maipú, lo que le permitió rápidamente competir y posicionarse en el mercado de bebidas alcohólicas, donde predominaban las aguardientes y grapas. Un aspecto novedoso de Bagley fue la puesta en marcha de un llamativo sistema publicitario que incluyó una campaña callejera con pintadas y afiches.

Estas breves menciones son parte de un cuadro que habilita a pensar en las posibilidades abiertas para las actividades manufactureras en Buenos Aires y, en menor medida, en otras ciudades argentinas a mediados del siglo diecinueve. Los nuevos hábitos de consumo impulsaron la



demanda de bienes más sofisticados, donde estos empresarios pudieron posicionarse exitosamente. El saber especializado aportó un diferencial con respecto a las producciones más tradicionales. Puede observarse una marcada capacidad de expansión, presumiblemente a partir de aceptables tasas de rentabilidad, en un contexto donde siempre fue escaso el crédito.

Una contraparte necesaria y complementaria en el análisis de las actividades artesanales y manufactureras es el abordaje de los actores económicos subalternizados. El estudio de las mujeres y los hombres artesanos y obreros durante el siglo diecinueve en el actual territorio nacional aún muestra vacíos considerables. Hasta pasada la mitad de la centuria, el sector artesanal empleaba cerca del 30% de la población masculina libre. Además, hacia 1830, la mitad de los esclavos varones tenían como principal actividad las tareas menestrales (Guzmán, 2014). Durante el período decimonónico, los artesanos eran un heterogéneo grupo que incluía trabajadores calificados, aprendices y ayudantes. Los trabajos realizados y los bienes ofrecidos no eran valorados por igual. Actividades prestigiosas como la orfebrería o la producción de prendas de calidad convivían con bienes de consumo popular. Herreros, orfebres, carpinteros, sastres, sombrereros, zapateros, maestros panaderos y confiteros, entre otros, llevaban adelante sus actividades en talleres que podían acoger a varias decenas de personas o de manera individual en sus hogares.

Los artesanos porteños no llegaron a formar asociaciones por especialidad ni gremios generales, lo que no impidió que, en determinados momentos, llevaran adelante acciones colectivas, principalmente reclamando medidas proteccionistas frente al aumento de bienes industrializados importados (Katz, 2017).

En las intervenciones públicas de los artesanos, a pesar de no actuar de manera corporativa, había constantes referencias a las acciones o los reclamos de pares, y llevaban adelante una defensa de las "artes" y la "clase industrial" en general. Además de las identificaciones políticas, también existieron asociaciones, como las de afrodescendientes y las filantrópicas, que reemplazaban parcialmente las acciones de los tradicionales gremios, como, por ejemplo, en el campo de la educación y la transmisión de saberes especializados (González Bernaldo, 2008).

Precisamente, la regulación del saber artesanal fue un espacio de disputa. Por un lado, los primeros gobiernos centrales y luego la provincia de Buenos Aires; por el otro, los propios maestros artesanales. Las autoridades locales, influenciadas por las ideas liberales, pugnaban por recortar las capacidades de las instituciones heredadas del antiguo régimen, pero a la vez intentaban controlar estas actividades, por ejemplo, propiciando que los maestros tomaran a su cargo niños criollos para iniciarlos en las distintas prácticas especializadas y luego intentando que contrataran ayudantes y peones locales en vez de la tradicional inclinación por conchabar compatriotas en el caso de los maestros inmigrantes (Mariluz Urquijo, 1963). Durante estos años, la escasez de fuerza de trabajo y las constantes movilizaciones militares generaron condiciones favorables a los aprendices y contratados, que buscaban mejorar sus condiciones laborales.

Desde 1850 en adelante, en la ciudad de Buenos Aires y, en menor medida, en sus alrededores y en las ciudades de Rosario y Córdoba, se fueron conformando capas de trabajadores urbanos: artesanos criollos, descendientes de esclavos negros y oleadas de inmigración ultramarina. La expansión demográfica y la creciente actividad manufacturera trajo aparejadas transformaciones en el mercado de trabajo ensanchando la proporción de asalariados. Las nuevas fábricas cambiaron la dinámica del aprendizaje y los ritmos del trabajo, y dieron lugar a nuevas experiencias laborales. Sin embargo, en un contexto de expansión económica, las manufacturas fueron compatibles con la continuidad de un sector de artesanos independientes e incluso hasta cerca de fin de siglo, los salarios no conformaron el componente principal y permanente de los ingresos de las familias populares (Sabato y Romero, 1992; Gelman y Santilli, 2015).

Con todo, en el análisis de la evolución de los salarios reales entre 1850 y 1870 se observa que se presentó una tendencia general levemente alcista, con algunas bruscas oscilaciones, debido a problemas políticos-militares y los reclutamientos alrededor de conflictos como Cepeda, Pavón y la Guerra de la Triple Alianza (Cuesta, 2012). Debe aclararse que por las diferencias regionales y en las distintas ramas del mercado de trabajo, estas afirmaciones son pertinentes a Buenos Aires y el Litoral. Es decir que la expansión del trabajo asalariado y la tendencia alcista del salario real fue compatible con las experiencias en la zafra tucumana

o en los obrajes misioneros o chaqueños, donde el pago en especies, la coacción y la deuda siguieron funcionando como formas de atraer y retener mano de obra.

Al filo del período que abordamos, el Primer Censo Nacional de 1869 arrojó que casi 35 mil personas ejercían “artes manuales”; que, en establecimientos de metalurgia, construcción, y en aquellos donde predominaba, según el decir de la época, el “maquinismo”, empleaban cerca de diez mil trabajadores. Si bien persistieron formas de trabajo artesanales y pequeños talleres, las primeras organizaciones fabriles dieron lugar a nuevas prácticas. Algunos de estos trabajadores fabriles eran inmigrantes que atravesaron experiencias similares en Europa, pero la mayoría eran antiguos artesanos arruinados, inmigrantes campesinos, mujeres y jóvenes que se incorporaban al mercado laboral, etcétera.

De la superposición de inmigración y nuevas experiencias laborales, surgieron organizaciones mutualistas y por oficios. Las sociedades mutuales estaban conformadas según los distintos oficios y con el propósito de la ayuda y la defensa de la profesión. Desde esas asociaciones y de las nuevas capas de trabajadores nacerán las primeras organizaciones autónomas de los obreros en Argentina. Un caso emblemático es la Sociedad Tipográfica Bonaerense, creada en 1857: en un principio los objetivos de la sociedad entremezclan planteos netamente mutualistas y asistencialistas con otros corporativos profesionales, para finalmente abordar propósitos reivindicativos salariales que con posterioridad impulsarán la primera huelga moderna en 1878 (Falcón, 1984).

Como advirtió Iñigo Carrera (2013), seguramente existieron acciones colectivas “espontáneas” antes de las huelgas obreras modernas y, aunque no dieron lugar a la formación de sindicatos u organizaciones de trabajadores, la falta de registro no impugna que constituyan la “prehistoria” del movimiento obrero. Es mucho lo que aún se desconoce sobre las primeras luchas de los trabajadores, que no derivaron en la formación de organizaciones estables. Di Meglio, Fradkin y Thul (2019) registran “sublevaciones” por parte de trabajadores de dos saladeros entrerrianos en 1854 y 1858 en reclamo de pagos adeudados, y acciones similares llevadas adelante por serenos en la ciudad de Buenos Aires hacia 1870.

La conformación de cierta identidad industrial y su contraparte, la formación de la clase obrera, no fueron procesos lineales, y si bien antes

de 1870 pueden observarse algunos rasgos, la posterior estructuración capitalista de la economía argentina adoptará características más definidas como parte de las transformaciones finiseculares. El sector manufacturero presente hacia finales de la década de 1860 tendrá como aspecto fundamental la fuerte heterogeneidad; a pesar de los avances señalados, los vínculos entre estos agentes y la industria que tomará impulso hacia finales del siglo diecinueve y principios del siglo veinte son relativamente débiles. El escenario productivo argentino de las décadas siguientes será muy diferente al aquí descripto.

### Ideas, debates y políticas públicas

A ojos del siglo veintiuno parece natural identificar un vacío respecto a políticas públicas de corte sectorial para el fomento a las manufacturas en el período poscolonial. Es imprescindible tomar en consideración que los gobiernos posrevolucionarios, agobiados por las guerras de independencia, primero, y por las tensiones derivadas del proceso de organización nacional, después, estarán sujetos a permanentes conflictos políticos, debilidad institucional interna, presiones externas para imponer un patrón de intercambio, precariedad fiscal y tributaria, y heterogeneidades productivas entre las regiones del territorio. En ese contexto, surgen como elemento nodal las políticas relativas al comercio, cuya evolución corresponde detallar.

Durante el largo recorrido de la organización nacional, los diferentes planteos de índole conceptual de la época se encuentran en el marco de los debates, encarnizados en más de un caso, acerca de diferentes temas de la coyuntura.<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> Previo a la ruptura del orden colonial podemos identificar a Félix de Azara, un español de carrera castrense, perteneciente al cuerpo de ingenieros, que fue enviado a América meridional para la confección de mapas para la Corona Española. Su pensamiento, fuertemente influenciado por la fisiocracia, lo llevaba a sostener que “el manantial más abundante de riqueza para cualquier provincia es el cultivo de las producciones más análogas a su terreno, y a las inclinaciones o caprichos de sus habitantes”. Hacia 1801, realizó interesantes cálculos sobre los rendimientos agrícolas en el Río de la Plata, destacó las ventajas de la ganadería bovina y ovina para las grandes extensiones de tierras no ocupadas y el bajo nivel de desplazamiento de la población para tareas de pastoreo.

La de Manuel Belgrano es, sin dudas, la primera voz autóctona de profundidad conceptual en economía en nuestra historia. Desde su cargo en el Consulado de Comercio de Buenos Aires y en los múltiples artículos publicados, especialmente en el periódico semanal *Correo de Comercio* –fundado por él mismo–, desplegó ideas, propuestas y posiciones con una lógica más de divulgación y debate que de disertación teórica, reflejando una visión muy formada en las discusiones de la época y a la vez estructurada alrededor de los problemas concretos de la realidad rioplatense.<sup>3</sup>

En la comprobación del perjuicio que el monopolio colonial español infería a las economías vernáculas, Belgrano tomaría una posición favorable al librecomercio; pero respecto del comercio exterior *per se*, planteó que el Estado debía intervenir para evitar importaciones dañinas a la producción local, que así se ponía en el centro de sus preocupaciones. Además, dedicaría espacio a difundir la importancia de la actividad agrícola, en su contexto de pequeña urbe portuaria rodeada de pampas subutilizadas. Así, las ideas de Belgrano confluirían entre posiciones fisiócratas respecto al sector primario, neomercantilistas con relación al comercio exterior, y liberales en cuanto a la necesidad de integración sin trabas a la economía internacional, tomando con eclecticismo proposiciones que habían sido pregonadas para otras realidades (López, 2020).

Entre las numerosas propuestas de Belgrano se destaca la necesidad de promover y salvaguardar la actividad de los artesanos y productores (en palabras de la época, “los artistas”), para lo cual exige el compromiso del Estado y leyes adecuadas. La promoción de maestros artesanos, el impulso a la formación desde temprana edad, e incluso los avances de la técnica, constantemente entraban en referencia con el mundo rural y

---

Además, frente a la inexistencia de fábricas en las ciudades del litoral marítimo y fluvial del Virreinato del Río de la Plata, descartaba el modelo manufacturero, afirmando que “las artes y oficios” poco tienen que ofrecerle a la economía regional. En ese sentido, para Azara, el desarrollo económico fundado en la ganadería representaba un aprovechamiento óptimo de los factores de producción (Assadourian, 2016).

<sup>3</sup> Las intervenciones de Belgrano se producen en una etapa muy particular del pensamiento económico, en la que dos escuelas (mercantilismo y fisiocracia) terminaban de desarrollarse para dar paso a la consolidación de la economía política clásica, luego de la obra de Adam Smith y apenas antes que David Ricardo publicara sus *Principios de economía política y tributación* (1817).

las actividades agrícolas, muy mentadas por el prócer, mostrando los límites de aquellas propuestas (Odisio, 2012).

La ruptura del orden colonial, pero principalmente el fin del monopolio comercial –que en rigor desde 1809 se había flexibilizado– presentaron nuevos desafíos y oportunidades a los gobiernos y los agentes económicos locales. La adopción de una política librecambista por la Primera Junta de Gobierno en 1810, que se mantendrá con los siguientes gobiernos, reordenó el antiguo sistema mercantilista y monopolístico, y permitió el ingreso de comerciantes británicos, norteamericanos, y franceses que compitieron con la élite comercial local. Los hombres de negocios de Buenos Aires profundizaron su orientación durante la década de 1810 a las actividades primarias, conformando una influyente élite terrateniente, cuyos intereses coincidieron con los extranjeros: la defensa del librecambio. Esta apertura, sumada a los enfrentamientos militares que destruyeron capacidad productiva local, configuraron una balanza comercial principalmente deficitaria durante la primera década posrevolucionaria. A pesar de los posicionamientos en la prensa y las propuestas de algunos funcionarios, las políticas directamente vinculadas con el sector manufacturero por parte de los gobiernos patrios fueron pronunciamientos vagos y generales, que enunciaban el fomento a las actividades productivas, pero rara vez avanzaron más allá del plano discursivo. Las industrias del cuero, las carnes y la fabricación de sombreros serían actividades con tratamiento arancelario especial, por reducción de derechos de importación de insumos o equipos, o protección frente a importados según el caso. Sobre estos crecientes flujos de comercio se aplicarán medidas arancelarias con una marcada finalidad fiscal, como el recargo a la importación de diversos artículos por la Asamblea del Año XIII, que fue interpretado como un intento de incrementar los recursos frente a las necesidades de la guerra, a la vez que la misma Asamblea discutía el proyecto para suprimir la obligación impuesta a los comerciantes extranjeros de tener socios locales, que regía desde 1809.

Como se dijo, los primeros y tímidos impulsos a las manufacturas en la era poscolonial se relacionaron con la situación bélica. En los años veinte, tras la caída del poder central y el surgimiento de regímenes provinciales autónomos, la política respecto a la Aduana de Buenos Aires cobró aún más importancia. Mientras que la mejoría en los términos

de intercambio tanto por aumento en el valor de los bienes primarios exportables como por un marcado descenso en bienes manufacturados británicos y norteamericanos impulsó la inserción de la región pampeana en la economía atlántica, el recargo a las manufacturas importadas, que atravesaban la Aduana, afectaba directamente la capacidad de consumo del resto de las provincias. Uno de los problemas más importantes era la escasez de recursos productivos y la baja intensidad en las relaciones contractuales de la época, por lo que en la búsqueda de determinar relaciones capitalistas más modernas de producción se abor-daron esfuerzos para paliar la indisponibilidad de mano de obra a través de normas para forzar el desarrollo de un mercado de trabajo, como la regulación de tareas de aprendices y peones, la eximición del servicio militar a quien tuviera empleo demostrable, la persecución a la mendicidad y al gaucho, entre otras; por otra parte, para incorporar tierras se planteó el esquema de enfiteusis (1826), que buscaba entregar áreas a la producción aun si estas estuviesen como garantía de préstamos.

Durante la década de 1820, Buenos Aires mantuvo el sesgo librecambista, que puede verificarse en el tratado angloargentino de comercio y navegación (1825), manteniendo bajos aranceles. Además, durante esos años, la recientemente creada Universidad de Buenos Aires impartía la cátedra de economía política con textos de Adam Smith, David Ricardo y James Mill. Algunas de estas obras fueron traducidas por Bernardino Rivadavia, lo que permite vislumbrar la consonancia entre el pensamiento económico y la orientación de la política económica oficial. Ferns (1960) señalaría que las políticas librecambistas implementadas en las primeras décadas posrevolucionarias convirtieron a Buenos Aires en uno de los mercados internacionales “más libres” del mundo.

Con la crisis del proyecto unitario y la llegada de Juan Manuel de Rosas a la gobernación de Buenos Aires en 1829, la política económica no sufrió grandes modificaciones, pero sí comenzaron a hacerse más evidentes las tensiones entre Buenos Aires, el Litoral y el Interior, y los debates económicos nodales de ese conflicto, cuyos ejes centrales girarían alrededor de la navegación fluvial y la política arancelaria. Es a comienzos de 1830 que se da una de las polémicas más conocidas sobre estas posiciones divergentes; en el marco del tratamiento de un acuerdo entre las provincias de Santa Fe, Entre Ríos, Corrientes y Buenos Aires, el representante correntino, Pedro Ferré, realizó una crítica al

librecambio, solicitando altos aranceles que permitieran la expansión de las actividades agropecuarias y manufactureras; además, abogó por la libre navegación de los ríos Paraná y Uruguay y la nacionalización de los recursos de la aduana porteña. El representante de Buenos Aires, José María Roxas y Patrón, en cambio, argumentaba que si una industria crecía sin protección, los aranceles eran innecesarios, pero si no hay industrias, pasarían a ser injustos para los consumidores y en general para la economía. Además, mencionaba otros gastos y erogaciones a los que hacía frente Buenos Aires, por lo que defendía la exclusividad de los derechos aduaneros para la provincia.

La firma del tratado interprovincial se concretó en enero de 1931, estableciéndose el Pacto Federal entre Buenos Aires, Santa Fe y Entre Ríos, a las que se sumaría Corrientes meses más tarde. Como señaló Chiaramonte (1971), existieron voces críticas al librecambio, especialmente por la reacción de sectores productivos preocupados por su subsistencia. El mismo autor agrega una nueva perspectiva, postulando que el programa económico impulsado por Corrientes en la figura de Ferré trascendería las demandas proteccionistas para esbozar un incipiente nacionalismo económico (Chiaramonte, 2000). Con todo, estas demandas eran de carácter limitado, centradas en proteger los bienes que ya se producían localmente y no los que aún no se fabricaban pero podrían producirse en un futuro, adoptando por ende un “proteccionismo pasivo” (Schvarzer, 1996) y de mirada estática.

Como coletazos del debate se observan algunos posicionamientos, como los intentos del gobierno de Corrientes por adoptar un régimen aduanero defensivo y la contratación de técnicos extranjeros para impulsar el desarrollo industrial, o los reclamos de artesanos sombrereros en Buenos Aires en los años 1831 y 1832 para evitar la exportación de cueros de nutria y la consecuente suba de costos por escasez de materia prima. En este último caso, la gobernación bonaerense no dio una respuesta concreta al reclamo, aunque estableció períodos de veda para la caza del mamífero. Además, en 1831 se propuso reducir el impuesto a la importación de sal y al ganado trasladado a la ciudad, y también mediante diversos impuestos se protegió las industrias del cuero y la carne (Mariluz Urquijo, 1969; Burgin, 1975).

En 1835, el impulso por parte de Rosas de una nueva norma aduanera pareciera, en parte, recoger los resultados del debate de los años



previos. La nueva Ley de Aduanas, sancionada en diciembre, elevó los aranceles máximos y medios, e incluso prohibió el ingreso de algunos bienes. El primer capítulo de la ley, sobre importaciones, establecía un arancel básico de 17% *ad valorem* sobre todos los productos no especificados, y luego una escala que pasaba por el 5% (yeso, carbón, bronce, mercurio), el 10% (seda, arroz, armas), el 24% (azúcar, café), el 35% (ropa, calzado, muebles, vino, licores, tabaco), hasta el 50% (cerveza, monturas, fideos). El segundo capítulo detallaba las prohibiciones para la importación y el tercero establecía derechos de exportación: los productos no especificados, 4% sobre su valor; el oro y la plata, 1% *ad valorem*; los cueros, un peso por unidad; cereales, bizcochos, carne salada exportada en barcos nacionales, pieles elaboradas, harinas, lanas, etcétera, quedaban exentos.

El fuerte gravamen y las prohibiciones que sufrieron muchos insumos y bienes manufacturados que se importaban pueden ser interpretados como un reconocimiento oficial a que la expansión del comercio atlántico no coincidía con los intereses económicos de las distintas regiones. En su mensaje a la legislatura provincial, Rosas planteó que la ley era para ayudar a la industria, la agricultura local y los consumidores (Burgin, 1975). En la conflictiva arena política, la Ley de Aduanas permitió a Rosas ganar apoyos en las provincias, cristalizando su rol de *primus inter pares*. En la práctica, la aplicación y los resultados de la normativa fueron muy restringidos.

Entre 1836 y 1837 se aplicaron recargos a las mercaderías provenientes de trasbordos y reembarcos fluviales y se aumentaron entre un 2 y un 4% los aranceles a los bienes importados incluidos en la ley original. Sin embargo, desde 1838, debido al bloqueo francés, se decidió reducir un tercio los derechos de importación, y en 1841 se levantaron las prohibiciones sobre algunas mercaderías. En rigor, la industria local no pudo ni supo aprovechar la protección comercial. La falta de financiamiento, de técnicos especializados y mano de obra se hizo patente. La escasez de algunos bienes durante el bloqueo puso en evidencia la incapacidad por parte del sector manufacturero para abastecer el mercado interno y derivó en un proceso inflacionario. Situación semejante se dio con el bloqueo anglo-francés de 1845 a 1848.

Durante el período rosista y su etapa posterior se difundieron las ideas románticas en el Río de la Plata. La llamada "Generación del 37"

en realidad fue un grupo bastante heterogéneo, que atravesó diversas etapas, mutando su configuración desde principios de los años treinta hasta sus prolegómenos más allá de la década de 1860 (Myers, 1998). Las interpretaciones de los románticos rioplatenses sobre la industria pueden rastrearse en las lecturas de Esteban Echeverría en el Salón Literario dedicadas a los temas económicos. Reconociendo los cambios operados en las grandes urbes europeas, Echeverría identificaba el impulso transformador de la industria moderna. Aun cuando entendía que debido a la baja intensidad de los factores productivos era imposible la elaboración local de ciertas manufacturas (por ejemplo, textiles), abogaba por una industria rural “de calidad”, que transformara las materias primas para un mejor posicionamiento en el comercio internacional (Echeverría, 1953). Como destaca Chiaramonte (2000), nótese que la unidad examinada recaía sobre el territorio de la provincia de Buenos Aires, lo cual encorsetaba y distorsionaba el nacionalismo romántico de Echeverría.

Con la caída de Rosas en la batalla de Caseros en 1852 se abrió una nueva etapa en la que se renovaron los debates sobre programas y orientaciones de la economía. Buenos Aires, separada del resto, tomó una orientación librecambista –aunque progresivamente crecería la visión fiscalista en los años siguientes–, mientras que la Confederación estableció un esquema arancelario de mayor protección para tejedores y artesanos del cuero en el Interior y menos carga tributaria sobre bienes de consumo masivo (Garavaglia, 2012). En la Confederación se dará, también, el debate acerca de la posibilidad de reducir la capacidad de Buenos Aires de apropiarse de parte de sus rentas, estableciéndose diferentes aranceles según se trate de intercambio directo de puertos confederados o porteños, lo cual resultaría en un conflicto (la “Guerra Aduanera”) que se disolverá después de la batalla de Pavón.

En ese marco es útil destacar las ideas del cordobés Mariano Fraguero, comerciante y político de dilatada trayectoria, que ocupó el cargo de Ministro de Hacienda de la Confederación Argentina entre agosto de 1853 y septiembre de 1854. Lector de Saint-Simon, adhería a un liberalismo moderado, sosteniendo que “la libertad es la ley general del comercio”, aunque no por eso se debía aceptar una libertad absoluta, sin duda seductora, “pero especiosa y no exenta de riesgos para el país que la adopta sin examen” (Fraguero, 1976). Consideraba que la intervención del Estado era central para alcanzar un bien social, a través de mecanismos como la

protección de ciertas actividades manufactureras y la centralización del crédito en manos del Estado para orientarlo hacia la producción, algo que se implementaría casi un siglo más tarde. La inestabilidad política y los problemas financieros que atravesaba la Confederación, sin los recursos de la aduana de Buenos Aires, limitaron rápidamente esos proyectos.

Desde una perspectiva liberal, Juan Bautista Alberdi también abordó temas económicos en su extensa obra. Su diagnóstico partía de los problemas derivados de los conflictos interprovinciales, el papel de Buenos Aires en la asignación de las rentas aduaneras y la falta de una plena libertad, principalmente de la navegación fluvial, para la actividad comercial. La búsqueda del progreso de la economía incluía una serie de ideas respecto al sujeto portador de ciertos rasgos capaz de encarnar ese proyecto modernizador: el empresario. Su libro *La vida y los trabajos industriales de William Wheelwright en la América del Sud*, publicado en 1876 en París, recorre la trayectoria del empresario marítimo y ferroviario de origen norteamericano. Wheelwright había desarrollado su actividad en América del Sur, primero vinculado al transporte en Chile y luego a distintas obras en puertos del Pacífico. En los años sesenta se trasladó a Buenos Aires, y proyectó la construcción del ferrocarril que uniría Rosario y Córdoba, a partir de una sociedad constituida en Londres. Alberdi destacaba su involucramiento en los procesos de programación, construcción y desarrollo de la empresa. Además de la iniciativa, subrayaba la actitud paciente y perseverante del empresario norteamericano y la inversión en nuevas (y por eso también riesgosas) actividades: “La empresa no hizo sino pérdidas durante los primeros diez años de su establecimiento, y hace extremo honor a sus fundadores la fe inteligente con que arrostraron la natural adversidad de toda empresa naciente, contando con los beneficios que el tráfico futuro les traería inevitablemente” (Alberdi, 1876).

La identificación del empresario como portador de progreso influenciaría una visión dominante durante décadas. Como complemento, también se debía exhortar a la inmigración, que aportaría saberes y trabajo (Gómez y Newland, 2013).

La visión positiva sobre ciertos actores portadores de progreso y civilización se encontraba en Domingo Faustino Sarmiento en su interés por los “científicos e ingenieros” y el desarrollo de la producción industrial. Su exaltación de los técnicos salidos de las escuelas prusianas y de

los “educados, inteligentes y enérgicos” obreros de Manchester permite identificar la valoración del sanjuanino por la civilización técnico-industrial, que se alcanzaba tanto en centros de formación como a través del trabajo en las fábricas (Pastor y Mora, 2013).

El enaltecimiento de Alberdi de un empresario ideal, distante de los comportamientos empresariales de la época, o la conocida sentencia de Sarmiento al comparar las pujantes industrias de Birmingham con sus chimeneas humeantes y los saladeros locales a la vera del Riachuelo toman mayor fuerza al ser contrastados con la realidad de la industria en los años en que fueron formulados. Estas visiones, por un lado, tenían el valor de señalar algunos problemas derivados de la escasez de recursos y la necesidad de agentes idóneos para la transformación, pero a la vez pasaban por alto una descripción más ajustada a la realidad, en la que los emprendimientos exitosos de la época se basaban en acumulación de rentas que eran aseguradas por norma (el caso de los ferrocarriles), originadas en actividades de intermediación comercial, provenientes de la apropiación de grandes extensiones de tierras o de lógicas de nicho con poca o nula competencia.

El triunfo de Bartolomé Mitre sobre la Confederación en 1861 en la batalla de Pavón abrió paso a una nueva etapa de gobierno unificado y a la nacionalización de la aduana, no sin concesiones a la provincia de Buenos Aires. Se estableció una nueva Ley de Aduanas de cuño liberal pero a la vez fiscalista –una constante durante todo el período– que fijaba aranceles generales a la importación de 15% –casi sin excepciones– y derechos de exportación para tejidos de lana, hilo y algodón de 15%; 20% al tabaco, yerba, azúcar, sal y otros, y 10% a productos ganaderos, que serían reducidos a 5% en 1866. En 1870, y a instancias de la recién creada Sociedad Rural Argentina, se redujeron aranceles de exportación y se incrementaron a algunas importaciones.<sup>4</sup> Vale señalar que durante este período hubo importantes oscilaciones cambiarias, por lo que la protección efectiva tuvo variaciones significativas.

---

<sup>4</sup> La estructura de las importaciones del territorio argentino durante el siglo diecinueve tuvo una fuerte proporción de bienes de consumo masivo: textiles, tabaco y diversos alimentos. Se deduce entonces la orientación del sostenimiento de las finanzas públicas sin criterio redistributivo.

Durante los años sesenta se consolidaron varias de las ideas relacionadas con la defensa de la actividad productiva local que fueran esbozadas previamente. Se agregaron, además, posturas defensivas de representantes de los sectores productivos, incluidos hacendados, y un creciente espacio de representación política para estas visiones más críticas del liberalismo dominante.<sup>5</sup> Con ello, se iría conformando un conjunto cada vez más homogéneo de concepciones proteccionistas de la actividad local, que desembocarán a mediados de la década siguiente en los debates parlamentarios y proyectos legislativos de corte industrialista.

Las posturas vinculadas al nacionalismo económico que tendrán su apogeo en los años setenta (representadas por Carlos Pellegrini y Vicente Fidel López, entre otros) tienen un interesante precursor en los años sesenta en Emilio de Alvear, quien explícitamente se posiciona en defensa de un incremento tarifario favorable a una mayor industrialización nacional y hostil a la libre importación, en contra de una Ley de Aduanas puramente “rentística” y más en general, del andamiaje legal excesivamente liberal. Alvear plantea, además, la relación entre los problemas del sector externo y el insuficiente desarrollo de las manufacturas locales, entre otros temas centrales (Odisio, 2014).

En una mirada de largo plazo se detectan diversos momentos en los que los debates sobre la economía de la época alcanzaron desarrollos interesantes, que lentamente cuajarían en posiciones más sólidas que confrontarían sobre la orientación económica de nuestro país. En relación a la política y las medidas tomadas por los gobernantes, el perfil general librecambista prefiguró la plena inserción de la economía en el concierto de naciones bajo un esquema agroexportador que se consolidaría muy poco después. Esta alineación, sin embargo, no obstó para que prime en muchas ocasiones cierto pragmatismo y reconocimiento de la dependencia fiscal de los ingresos vinculados al comercio exterior, en tiempos de necesidades permanentes por los desafíos de unificación nacional y construcción de una economía más integrada, sin soslayar

---

<sup>5</sup> A mediados de la década del sesenta se produjo la crisis de la producción lanera, contemporánea a la Guerra del Paraguay, que llevó a un subconjunto de asociados a la recientemente creada Sociedad Rural Argentina a plantear alternativas proteccionistas frente al riesgo de *shocks* externos, entre ellas, crear una planta textil local.

que esa integración se concretó en forma subsumida a las grandes potencias de la época.

## Consideraciones finales

El lapso de 1810 a 1870 fue un largo recorrido de descolonización, primero, y dificultosa conformación nacional después, por lo que la constitución de una mirada centrada en los aspectos productivos de la etapa se encuentra atravesada por la cambiante coyuntura social y política. Tampoco resultan menores las limitaciones relacionadas con la falta de información disponible.

A la salida del orden colonial, la economía de la actual Argentina se encontraba dislocada, puesto que las diferentes regiones, de muy heterogénea situación, mantenían vínculos productivos, comerciales y financieros con regiones extraterritoriales, habiendo perdido su antiguo elemento vertebrador, el flujo de metales del Alto Perú al puerto porteño. La dificultosa integración de las décadas siguientes no reduciría desigualdades sino que las ampliaría. Operarían, además, fuertes condicionantes debido a la escasez de factores productivos e infraestructura, los problemas de organización interna y la inducción permanente por parte de las potencias europeas hacia la especificación de un rol limitado al aprovisionamiento de materias primas. La evolución económica siguió un sendero no lineal, de auges y recesiones, impactada por sucesos tanto de índole interna, como los conflictos bélicos, como externa, como los movimientos del comercio exterior.

Vistos en perspectiva, sin embargo, el crecimiento global de la actividad y las transformaciones de la época fueron relevantes: a pesar de la precariedad productiva general, hubo avances en la técnica y cierta diversificación de las actividades más dinámicas en el comercio, el transporte y la manufactura. El veloz crecimiento poblacional junto con la progresiva importancia de relaciones de producción asalariadas fueron definiendo un mercado interno con algunas oportunidades para la producción y los servicios locales. El auge urbano, de guarismos notorios gracias a la inmigración y la migración rural-urbana interna, posibilitó una creciente demanda para industrias de alimentos y bebidas, prendas de vestir, etcétera, y una mayor complejidad de servicios asociados (finanzas, logística).

Esto demuestra, teniendo en cuenta los debates que se abrirían un siglo más tarde, la importancia de la escala y el rol del tamaño del mercado para la producción local; los casos reseñados reflejan también la relevancia de la incorporación de técnicas y el aprendizaje por práctica para el crecimiento endógeno. Los problemas de financiamiento muchas veces fueron suplidos por la acumulación de capital comercial y/o agropecuario aplicado a la multiplicidad de negocios por parte de comerciantes y hacendados. En otros casos, por la elaboración de productos de nicho con baja o nula competencia que permitía ensanchar márgenes de rentabilidad.

La dinámica de crecimiento general no fue homogénea ni se desplegó uniformemente, tanto en un sentido sectorial como regional. La amplia y creciente divergencia estructural de la economía del litoral –principalmente Buenos Aires– y el llamado “Interior” también se reflejó en el sector manufacturero. Por un lado, el crecimiento exportador, muy concentrado en un puñado de productos, cumplió un papel preponderante en la configuración económica, mientras que al mismo tiempo el impacto de las políticas económicas librecambistas, que permitió y alentó la importación de bienes manufacturados, repercutió negativamente en las actividades artesanales o manufacturas simples en distintas regiones, como los textiles catamarqueños, tucumanos y salteños, los vinos cuyanos o las harinas cordobesas. La adopción de medidas proteccionistas durante la década de 1830 y 1840 no revirtió el languidecimiento de las producciones artesanales del Interior. La falta de recursos, una mano de obra siempre escasa y el alto costo en el transporte hacia los centros de consumo urbanos develaron los problemas estructurales de la oferta manufacturera, agravados por la ruinosa competencia de los bienes industrializados que ingresaban por el puerto de Buenos Aires.

Como imagen complementaria, el dinamismo mostrado por Buenos Aires, y en menor medida algunas ciudades del litoral fluvial, traccionado por el mercado externo y la urbanización, mostró adaptaciones temporalmente exitosas del sector productivo. Un ejemplo paradigmático de este proceso fueron los saladeros. Grandes unidades productivas que, a pesar del bajo grado de tecnología incorporada y el escaso riesgo adoptado en las inversiones por sus propietarios, lograron adaptarse a la demanda externa. Aun así, los cambios en el comercio internacional en las últimas décadas del siglo diecinueve echaron luz sobre la obsolescencia de algunos de esos emprendimientos.

Así como a lo largo de la época se daría una convivencia entre actividades de carácter aún precapitalista, otras de tipo artesanal, pequeños establecimientos de baja tecnología y algunas grandes plantas productivas mecanizadas y con plena vigencia de relaciones asalariadas intrafábricas, su evolución registra hacia el final de la etapa una cristalización palmaria de la heterogeneidad productiva y sectorial. El panorama productivo del sector manufacturero de la etapa no permite establecer, salvo algunas excepciones, continuidades contundentes con la industria que surgiría en los años siguientes.

Las ideas y los debates del período estuvieron muy asociados a la política económica, cuyo eje giró alrededor de la orientación respecto al comercio exterior; el enfoque en general librecambista de los gobernantes no evitó polémicas, giros y miradas pragmáticas por la centralidad de la Aduana en el financiamiento de la construcción institucional del Estado, en un contexto atravesado por el largo conflicto entre Buenos Aires y el resto de las provincias. Si se toma en cuenta que los países de industrialización tardía en el siglo diecinueve (Alemania, Estados Unidos) tuvieron políticas distintas al liberalismo que tendió a calar en la actual América Latina, resulta relevante denotar que no hubo en toda la etapa una consolidación de un cuerpo sólido de ideas económicas que marquen una orientación proteccionista y/o productivista. A pesar de los diagnósticos, propuestas y debates por parte de importantes pensadores, esas ideas no se constituyeron en el sustrato de políticas públicas que impulsaran al sector manufacturero. La combinación de los factores estructurales mencionados, las perniciosas o estériles políticas públicas y la incapacidad del sector manufacturero tradicional de adaptarse a los nuevos contextos económicos permiten determinar que la producción manufacturera tradicional del siglo diecinueve tendrá pocos vínculos con la industria moderna en Argentina.

## Bibliografía

- Alberdi, Juan, 1876, *La vida y los trabajos industriales de William Wheelwright en la América del Sud*, París: Garnier Hermanos.
- Ansaldi, Waldo, 1985, "Notas sobre la formación de la burguesía argentina, 1780-1880", en Enrique Florescano (comp.), *Orígenes y*



- desarrollo de la burguesía en América Latina, 1700-1955*, México: Nueva Imagen.
- Assadourian, Carlos Sempat, 2016, "La economía del Río de la Plata durante el siglo XIX", en *Illes i imperis*, n° 9.
- Azcona Pastor, José Manuel y Guijarro Mora, Víctor, 2013, "El imaginario tecnológico de Domingo Faustino Sarmiento: representaciones y arquetipos de América (1845-1885)", en *Anuario de Estudios Americanos*, n° 70.
- Belgrano, Manuel, 2020, *Pensamiento económico de Manuel Belgrano: Selección de artículos del Correo de Comercio*, compilado por Rodrigo López, 1ª ed., Buenos Aires: Editorial Manuel Belgrano del Ministerio de Economía.
- Bértola, Luis y Ocampo, José Antonio, 2010, *Desarrollo, vaivenes y desigualdad. Una historia económica de América Latina desde la independencia*, Madrid: Secretaría General Iberoamericana.
- Brown, Jonathan, 2002, *Historia Socioeconómica de la Argentina. 1776-1860*, Buenos Aires: Siglo XXI.
- Bulmer-Thomas, Víctor, 1998, *La historia económica de América Latina desde la independencia*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Burgin, Miron, 1969, *Aspectos económicos del federalismo argentino*, Buenos Aires: Solar-Hachette.
- Campi, Daniel, 2017, *Unidades de producción y actores en los orígenes de la actividad azucarera: Tucumán, 1830-1876*, San Miguel de Tucumán: Universidad Nacional de Tucumán, Facultad de Ciencias Económicas de la UNT.
- Campi, Daniel y Richard-Jorba, Rodolfo, 1999, "Las producciones regionales extrapampeanas", en Bonaudo, Marta, *Liberalismo, Estado y orden burgués (1852-1880). Nueva historia argentina, tomo IV*, Buenos Aires: Sudamericana.
- Cansanello, Oreste Carlos, 1998, "Economía y Sociedad: Buenos Aires de Cepeda a Caseros" en Goldman, Noemí, *Revolución, República, Confederación (1806-1852)*, *Nueva Historia Argentina, Tomo III*, Buenos Aires: Sudamericana.
- Chiaramonte, José, 1971, *Nacionalismo y liberalismo económicos en Argentina, 1860-1880*, Buenos Aires: Solar-Hachette.
- , 2000, "Las ideas económicas", en Academia Nacional de Historia, *Nueva Historia de la Nación Argentina, La Configuración*

- de la república independiente 1810-1914, Tomo V*, Buenos Aires: Planeta.
- Cuesta, Eduardo Martín, 2012, "Precios y salarios en Buenos Aires durante la gran expansión (1850-1914)" en *Revista de Instituciones, Ideas y Mercados*, n° 56.
- Di Meglio, Gabriel, Fradkin, Raúl y Thul, Florencia, 2019, "¿Huelgas antes de los sindicatos? Notas para una historia larga de las luchas de los trabajadores en Argentina y Uruguay", en *Archivos de historia del movimiento obrero y la izquierda*, n° 14.
- Dobb, Maurice, 1971, *Estudios sobre el desarrollo del capitalismo*, Buenos Aires: Siglo XXI.
- Dorfman, Adolfo, 1970, *Historia de la industria argentina*, Buenos Aires: Solar.
- Echeverría, Esteban, 1953, *Reflexiones sobre la organización económica de la Argentina: lecturas pronunciadas en la Salón Literario en setiembre de 1837*, Buenos Aires: Editorial Raigal.
- Falcón, Ricardo, 1984, *Los orígenes del movimiento obrero, 1857-1899*, Buenos Aires: CEAL.
- Ferns, H., S., 1960, *Gran Bretaña y Argentina en el siglo XIX*, Buenos Aires: Solar-Hachette.
- Ferrer, Aldo (con la colaboración de Rougier, Marcelo), 2008, *La economía argentina: desde sus orígenes hasta principios del siglo XXI*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.
- Fragueiro, Mariano, 1976, *Cuestiones Argentinas y organización del crédito*, Buenos Aires: Solar-Hachette.
- Garavaglia, Juan Carlos, 2012, "La disputa por la Nación: rentas y aduanas en la construcción estatal argentina 1850-1865", en *Investigaciones de Historia Económica*, n°10.
- Gelman, Jorge, 1999, "El fracaso de los sistemas coactivos de trabajo rural en Buenos Aires bajo el rosismo. Algunas explicaciones preliminares", en *Revista de Indias*, vol. LIX, n° 215.
- , 2010, "La Gran Divergencia. Las economías regionales en Argentina después de la Independencia", en Bandieri, Susana (comp.), *La historia económica y los procesos de independencia en la América hispana*, Buenos Aires: Prometeo.
- Gelman, Jorge y Daniel Santilli, 2015, "Salarios y precios de los factores en Buenos Aires, 1770-1880. Una aproximación a la distribución

- funcional del ingreso en el largo plazo”, en *Revista de Historia Económica*, vol. 33, n° 1
- Gómez, Alejandro y Newland, Carlos, 2013 “Alberdi, sobre héroes y empresarios”, en *Revista Cultura Económica*, n° 86.
- González Bernaldo, Pilar, 2001, *Civilidad y política en los orígenes de la nación argentina: las sociabilidades en Buenos Aires, 1829-1862*, Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Guzmán, Tomás, 2014, “La estructura ocupacional y la economía urbana de Buenos Aires a mediados del siglo XIX, 1827-1855”, XXIV Jornadas de Historia Económica, Rosario: AAHE.
- Halperin Donghi, Tulio, 1969, “La expansión ganadera en la campaña de Buenos Aires”, en Di Tella, Torcuato y Halperin Donghi, Tulio (comps.), *Los fragmentos del poder*, Buenos Aires: Editorial Jorge Álvarez.
- Hobsbawm, Eric, 1997, *La era de la revolución 1789-1848*, Barcelona: Crítica.
- , 1998, *La era del capital 1848-1875*, Barcelona: Crítica.
- Instituto Geográfico Nacional, n.d, ANIDA. *Atlas Nacional Interactivo de Argentina*, <https://anida.ign.gob.ar>.
- Iñigo Carrera, Nicolás, 2011, “La clase obrera en Argentina, ayer y hoy”, en *Travesía*, n° 13.
- Katz, Mariana, 2017, “Los artesanos proteccionistas. Buenos Aires, primera mitad del siglo XIX”, en *Economía y Política*, vol. 4, n° 2.
- Kornblihtt, Juan, 2007, *Monopolio, competencia y desarrollo. La industria harinera argentina (1870-1920)*, Tesis de Licenciatura, Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Buenos Aires.
- , 2010, “Los empresarios molineros argentinos ante los límites de las exportaciones harineras a principios de siglo XX”, en *H-industria*, n° 6.
- Korol, Juan Carlos, 2000, “La Industria Argentina (1850-1914)”, en Academia Nacional de Historia, *Nueva Historia de la Nación Argentina, La Configuración de la república independiente 1810-1914, Tomo IV*, Buenos Aires: Planeta.
- Liatis, Roberto y otros, 2014, *Historia de la logística en la Argentina: desde la época prehispánica hasta 1914*, 1ª ed., Buenos Aires: edUTec-Ne.
- López, Rodrigo, 2020, *Pensamiento económico de Manuel Belgrano: Selección de artículos del Correo de Comercio*, Buenos Aires: Editorial Manuel Belgrano del Ministerio de Economía.

- Mariluz Urquijo, José María, 1963, *La Regulación del Aprendizaje Industrial en Buenos Aires (1810 – 1835)*, Buenos Aires: Imprenta de la Universidad.
- , 1969, *Estado e industria (1810-1862)*, Buenos Aires: Macchi.
- , 2002, *La industria sombrerera porteña, 1780-1835*, Buenos Aires: Instituto de Investigaciones de Historia del Derecho.
- , 2007, “La industria metalúrgica rioplatense en la primera mitad del siglo XIX”, en *Revista de la Escuela de Historia-USAL*, n° 1.
- Montoya, Alfredo, 2012, *Historia de los saladeros argentinos*, 1ª ed., Buenos Aires: Letemendia Casa Editora.
- Myers, Jorge, 1998, “La revolución en las ideas: La generación de 1837 en la cultura y en la política argentinas”, en Goldman, Noemí (dir.), *Nueva Historia Argentina*, Tomo III, Buenos Aires: Sudamericana.
- Newland, Carlos y Cuesta, Martín, 2018, “La economía argentina después de la Independencia (1810-1870)” en Cortés Conde, Roberto y Della Paolera, Gerardo (dir.), *Nueva historia económica de la Argentina*, Buenos Aires: Edhasa.
- Nicoleau, Juan Carlos, 1968, *Antecedentes para la historia de la industria argentina*, Buenos Aires: Lumen.
- , 1975, *Industria argentina y aduana (1835-1854)*, Buenos Aires: Devenir.
- , 1995, *Proteccionismo y libre comercio en Buenos Aires (1810-1850)*, Córdoba: Centro de Estudios Históricos.
- , 2001, “Artesanía, manufactura e industria (1810-1850)” en Academia Nacional de Historia, *Nueva Historia de la Nación Argentina, La Configuración de la república independiente 1810-1914*, Tomo IV, Buenos Aires: Planeta.
- Odisio, Juan, 2012, “Argentine Illustrated Economists. Adam Smith and the first economists of the Río de la Plata”, 13th Annual Summer Institute for the History of Economic Thought, Jepson School of Leadership Studies, University of Richmond.
- , 2014, “Lo que vendrá: las ‘tres cartas’ de Emilio de Alvear y el presagio de los debates proteccionistas de 1875 y 1876”, en *Ciclos en la Historia, la Economía y la Sociedad*, vol. XXII, n° 42/43.
- Regalsky, Andrés, Rosal, Miguel y Schmit, Roberto, 2001, “Los transportes”, en Academia Nacional de Historia, *Nueva Historia de*

*la Nación Argentina, La Configuración de la república independiente 1810-1914, Tomo IV*, Buenos Aires: Planeta.

- Rougier, Marcelo, 2017, *Dos siglos de industria en la Argentina. Una revisión historiográfica*, Documentos de Trabajo del IIEP n° 23, Instituto Interdisciplinario de Economía Política de Buenos Aires, Universidad de Buenos Aires.
- Sabato, Hilda y Romero, Luis Alberto, 1992, *Los trabajadores de Buenos Aires. La experiencia del mercado: 1850-1880*, Buenos Aires: Sudamericana.
- Schmit, Roberto, 2010, "Las consecuencias económicas de la revolución en el Río de la Plata", en Susana Bandieri, (comp.), *La historia económica y los procesos de independencia en la América hispana*, Buenos Aires: AAHE-Prometeo Libros.
- Schvarzer, Jorge, 1996, *La industria que supimos conseguir. Una historia político-social de la industria argentina*, Buenos Aires: Planeta.



Manuel Belgrano (1770-1820). "La de Manuel Belgrano es, sin dudas, la primera voz autóctona de profundidad conceptual en economía en nuestra historia." Fuente: retrato realizado por el artista francés Francois Casimir Carbonnier, [https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Manuel\\_Belgrano.JPG](https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Manuel_Belgrano.JPG)

Carretas en la actual Plaza Miserere (ciudad de Buenos Aires, año 1867). "En 1851 se contabilizaron un poco más de tres mil carretas entrando a Buenos Aires, las que representaban alrededor de una decena de miles de toneladas de carga."



La Aduana Nueva (ya demolida), Buenos Aires, vista desde el antiguo Paseo de Julio (hoy Avenida Alem), 1864. "El enfoque en general librecambista de los gobernantes no evitó polémicas, giros y miradas pragmáticas por la centralidad de la Aduana en el financiamiento de la construcción institucional del Estado." Fuente: fotografía de Esteban Gonnet [https://es.wikipedia.org/wiki/Aduana\\_Nueva#/media/Archivo:Aduana\\_Nueva\\_\(1864\).jpg](https://es.wikipedia.org/wiki/Aduana_Nueva#/media/Archivo:Aduana_Nueva_(1864).jpg)



Saladero "Once de Septiembre", Barrio Refinería, Rosario. [Los saladeros fueron] "grandes unidades productivas que, a pesar del bajo grado de tecnología incorporada y el escaso riesgo adoptado en las inversiones por sus propietarios, lograron adaptarse a la demanda externa". Fuente: Buenos Ayres and Argentine Gleanings, de Thomas Joseph Hutchinson, 1865.

---



Ingenio de azúcar "Paraíso", de García Hnos. en Cruz Alta (Tucumán). "En Tucumán, hacia 1830, empieza a conformarse un entramado algo más complejo con plantaciones, quintas, e 'ingenios de destilación', dedicados a la producción de azúcar, dulces y destilados de caña." Fuente: fotografía de Ángel Paganelli, 1868

---



## 2 | El despliegue de la industria (1870-1929)

### Introducción

Hacia 1870 se consolidó la llamada “primera globalización”, que implicó un crecimiento inusitado en la circulación internacional de mercancías, capitales y personas. Como resultado de los cambios económicos a gran escala asociados a la Revolución Industrial, surgió un amplio mercado mundial de productos y de factores de producción que tuvo a Inglaterra como su epicentro. Este predominio se manifestó en su control geopolítico; se trató de un período de relativa paz internacional hasta 1914 dada la ausencia de conflictos armados de gran escala entre las principales potencias. La “era del imperialismo” consolidó además la división entre economías industriales y economías primarias, apoyada por la teoría de las ventajas comparativas de la economía clásica.

En términos generales, en estos años se aceleró el ritmo de crecimiento y más aún, de los flujos de comercio internacional. En América Latina, entre 1870 y el comienzo de la Primera Guerra Mundial, el producto bruto interno (PBI) promedio ponderado se expandió un 3,3% anual, mientras que en las cinco décadas anteriores (1820-1870) apenas había llegado al 1,5%. El impulso provino del auge en la demanda de minerales, materias primas industriales y alimentos por parte de los países industrializados. Las exportaciones y las ingentes entradas de capital tuvieron un impacto profundo sobre las estructuras económicas, sociales y políticas del continente. De hecho, la región incrementó su participación en el comercio global. En ese contexto, Argentina fue, probablemente, el caso de mayor éxito gracias a su destacada capacidad de proveer carne y granos a bajo precio para los mercados europeos, en el marco de la nueva división internacional del trabajo.

Uno de los motores de la integración económica mundial fue la caída de los costos de los transportes y las comunicaciones, asociados al auge del barco de vapor y el ferrocarril y a la aparición del telégrafo. En igual sentido, grandes obras de infraestructura permitieron disminuir



los tiempos y precios del transporte interoceánico, como la culminación de los canales de Suez en 1869 y de Panamá en 1914. Específicamente beneficioso para la Argentina resultó, dentro de esta “revolución de los transportes”, que en 1876 se inauguraran los viajes transatlánticos de barcos frigoríficos. Este sistema logró garantizar el transporte de carne en buen estado entre América y Europa, congelada primero y refrigerada después, e inició un período de enorme prosperidad para los productores ganaderos de la pampa húmeda. La construcción de un moderno puerto sobre el Río de la Plata (1887-1898) en base al proyecto elaborado por Eduardo Madero fue acompañada por nuevos depósitos, silos y elevadores de granos –como los levantados en 1902 por Bunge y Born en el Dique 2 para Molinos Río de la Plata–, que conectaron a la urbe y el país con el mercado externo. La rectificación del cauce del Riachuelo y la construcción del Dock Sud (1894-1905), canal artificial que empalmaba con el Ferrocarril del Sud para facilitar la exportación, complementaron el puerto de Buenos Aires proyectado por Madero, lo que permitió tanto la llegada de materias primas extranjeras como la salida de productos y transformó la costa provincial en un “canal industrial”. Asimismo, la extensión de las vías férreas en el país pasó de 732 kilómetros construidos en 1870 a 28.000 en 1910, cuyo objetivo central fue conectar las principales zonas productivas con el puerto de Buenos Aires, donde confluían los ramales troncales.

En parte facilitada por esos avances en los transportes, pero también por la situación económica en los países de origen, se incrementó notoriamente la migración internacional hacia las zonas de nuevo poblamiento. Entre 1850 y la Primera Guerra Mundial, 52 millones de personas salieron de Europa hacia América y Oceanía. Estados Unidos fue el principal destino de la emigración, que también resultó de inmensa importancia para la Argentina. Entre 1870 y 1929 arribaron al país alrededor de seis millones de inmigrantes, de los cuales más de la mitad se radicaron de manera definitiva. La población total pasó así de menos de dos millones de habitantes en 1869 a cerca de 12 millones para 1930. El crecimiento poblacional se expresó además en una importante urbanización; por ejemplo, la ciudad de Buenos Aires pasó en esos años de 177.787 habitantes a más de dos millones. Sumado el aumento de los ingresos, se generaron profundos cambios políticos, sociales y culturales, y una importante demanda de productos industriales.

A escala global, tanto el intercambio comercial como los flujos de capital e inversión extranjera directa se vieron facilitados por la creciente hegemonía del patrón oro, que Inglaterra había adoptado desde 1821 y que se generalizaría cinco décadas más tarde. En Argentina se hicieron varios intentos por implementar el esquema monetario: tras un temprano experimento en la década de 1820, el patrón oro rigió de manera “esporádica” entre 1867 y la crisis de 1929, tal como lo describió un joven Raúl Prebisch en 1932.

Durante esta primera globalización, Inglaterra fue el primer y principal inversor en América Latina, aunque cerca del cambio del siglo diecinueve al veinte ganaron preponderancia los flujos desde otros países como Alemania, Bélgica, Francia y especialmente, Estados Unidos. Hacia 1880, el 70% de los fondos colocados en la región habían sido absorbidos por la deuda pública y se habían utilizado para refinanciar deuda previa (que estaba, en una proporción importante, en *default*), el gasto militar y la inversión en ferrocarriles. Más adelante ganó preponderancia también la inversión en empresas privadas, especialmente aquellas en los sectores de transporte, comercio exterior, finanzas, hipotecas y bancos, minas e industrias, sobre todo de bienes de consumo no durable. Argentina, Brasil, Chile y Uruguay fueron las economías de la región más beneficiadas por la inversión inglesa, mientras México y Cuba recibieron la mayor parte de los capitales norteamericanos. Si bien esto impulsó su crecimiento, los países latinoamericanos también resultaron más expuestos a la volatilidad financiera. La crisis de 1890 lo hizo evidente cuando el pánico originado por la quiebra del Banco Constructor de La Plata se “contagió” al resto del continente (que debió enfrentar tasas más elevadas y el racionamiento del crédito externo), afectó a los mercados de capital en Estados Unidos y, como es bien conocido, puso incluso a la casa Baring, la compañía bancaria más antigua de Londres (con grandes inversiones en Argentina), al borde del colapso.

Tras un período de reajustes, la economía argentina inició el siglo veinte con una expansión económica inusitada, que perduró hasta la Primera Guerra Mundial. Como no podía ser de otra forma, el grave conflicto implicó un quiebre en la dinámica ascendente del comercio exterior, la migración y los flujos de capital en que había participado el país. El restablecimiento del orden internacional en la década de 1920 siguió en parte los carriles previos, pero también trajo indudables

cambios. Dentro de los más importantes, debe resaltarse el proceso de diversificación y modernización asociado a las nuevas inversiones estadounidenses y, en menor medida, alemanas. El impulso de sectores novedosos (vinculados a la segunda revolución industrial) aparejó la adopción de técnicas más modernas de organización productiva y de gestión y comercialización en las nacientes empresas. Por otra parte, las esperanzas depositadas en Estados Unidos para que ocupara el sitio que antes tuviera Inglaterra –ya para entonces en evidente rezago relativo en su liderazgo mundial– no se materializaron dada su naturaleza menos complementaria con la economía nacional. Esto llevó a profundizar la vinculación tradicional de la Argentina con el mercado inglés, sobre todo a partir de la segunda mitad de los años veinte. Por último, en esos años se terminó la ocupación productiva de la frontera agrícola (expandida ininterrumpidamente desde la llamada “Conquista del Desierto”), lo que ponía en entredicho la capacidad de mantener la orientación agroexportadora como alternativa sostenible de crecimiento en el futuro.

Esas eran las principales disyuntivas que enfrentaba la economía argentina cuando el quiebre de la bolsa neoyorkina en octubre de 1929 desató una inaudita crisis mundial que implicó un punto de no retorno para la organización económica y la confianza en los valores asociados a la *Belle Époque*. La subsiguiente transformación económica, social y cultural, tanto global como del país, hizo del período asociado al surgimiento y consolidación de la Argentina moderna una referencia inalcanzable para su evolución histórica posterior.

### **La dinámica del crecimiento y los sectores productivos**

En estos años, la economía argentina transitó una transformación estructural vinculada a la consolidación de una estructura productiva fuertemente orientada hacia los mercados internacionales y especializada en la provisión de bienes primarios (alimentos) con destino al mundo industrializado. Los cambios tecnológicos y productivos de la segunda mitad del siglo diecinueve permitieron el despegue de los primeros establecimientos fabriles de importancia, muchos de ellos producto

de los eslabonamientos generados por el auge mismo de la economía primario-exportadora. Vinculada estrechamente a la dinámica macroeconómica y a la política económica implementada, la temprana industria argentina se orientó en torno a dos mercados: el procesamiento de materias primas para su exportación (donde se destacaban los frigoríficos, dominados por el capital inglés y estadounidense) y la producción de bienes simples de consumo masivo para el mercado interno, como alimentos y bebidas, confección de ropa y calzado o la fabricación de insumos para la construcción.

En particular, las primeras décadas del siglo veinte vieron la consolidación de la elaboración de alimentos y bebidas como el rubro manufacturero principal, ya que aportaba cerca de la mitad del PBI industrial debido a la instalación de grandes plantas productivas, como frigoríficos, molinos harineros, ingenios y bodegas. Ese desempeño, enmarcado en el crecimiento general de la economía y en sus fluctuaciones, se centró sobre todo en la región del litoral argentino, donde se encontraba la mayor proporción de las industrias y del valor agregado, aun cuando las economías regionales de Tucumán y Cuyo registraban una producción manufacturera de relativa importancia destinada al mercado interno. De tal modo, a lo largo de todo el período y más allá de la definitiva integración económica y política del país, las asimetrías regionales se profundizaron.

El conocido “modelo agroexportador” permitió al país sostener una tasa de crecimiento que se ubicó por encima del 5% anual durante más de cinco décadas (cuadro 1). Esa acelerada expansión también se verificó en el sector industrial, que entre 1875 y 1929 superó incluso a la de la economía nacional alcanzando casi el 6% anual en promedio. Después de la crisis de 1890 se produjo el definitivo despegue de la industria moderna en el país, y la tasa de crecimiento del producto industrial entre ese año y 1914 fue la más elevada de todo el período aquí estudiado, llegando al 6,4% anual. Más aún, en términos del producto industrial por habitante, el ritmo medio de crecimiento entre 1914 y la crisis de 1929 se aceleró y representó prácticamente un 3% anual.

En términos de la estructura productiva, el resultado de esa evolución fue que, incluso durante el auge de la economía agroexportadora, la industria fue intensificando su participación sobre la producción total. Si el PBI se incrementó 10 veces entre la década de 1880 y 1929,

en el mismo período el PBI industrial se multiplicó casi 25 veces. De tal manera, desde un valor mínimo del 6,5% en 1885, el coeficiente de industrialización (el valor agregado por el sector manufacturero en el producto total) alcanzó el 15% hacia finales de los años veinte, en una tendencia no exenta de altibajos pero con dirección claramente creciente (gráfico 1). El sector manufacturero argentino llegó a ser entonces más del doble que el brasileño o el triple del mexicano. Por ejemplo, en 1929 el valor del PBI industrial fue de once mil dólares constantes de 1990, contra 4.500 y 3.500 de Brasil y México, respectivamente (Odisio y Rougier, 2020).

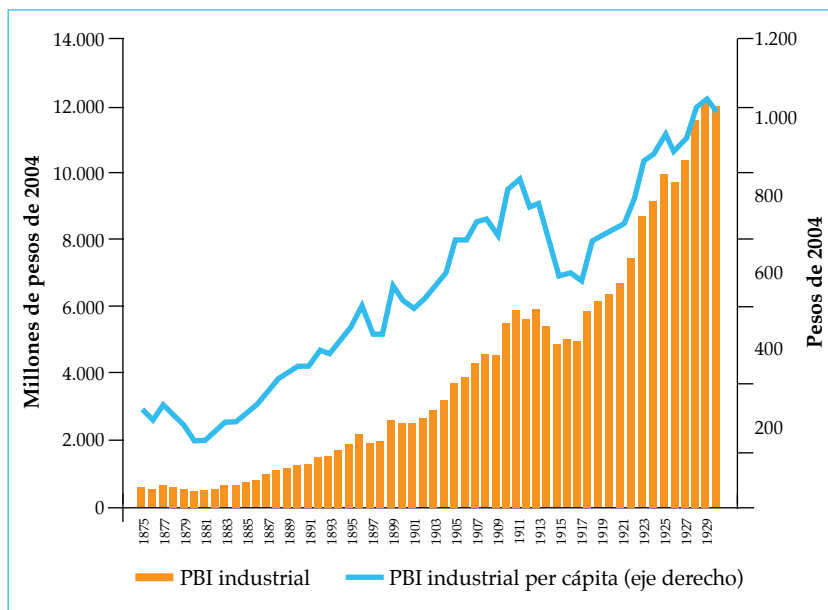
**Cuadro 1.** Argentina. Tasas de crecimiento del PBI total e industrial, nivel general y per cápita (porcentaje en base a pesos constantes de 2004), 1875-1929

Período	PBI	PBI per cápita	PBI industrial	PBI industrial per cápita
1875-1890	6,2	3,0	5,7	2,5
1890-1914	4,8	1,3	6,4	2,8
1914-1929	4,5	1,9	5,5	2,9
1875-1929	5,1	1,9	5,9	2,7

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

Por otra parte, la inversión en el período siguió de cerca tanto la evolución del PBI como el avance de la propia industrialización. En el gráfico 2 se puede observar que el ritmo general de la formación bruta de capital total (en moneda constante) estuvo estrechamente asociado a los ciclos de auge y caída de la economía nacional. En adición, la madurez de la estructura productiva, especialmente en los años que siguieron a la Primera Guerra Mundial, implicó que ganara preponderancia la inversión en equipo durable de producción. En términos brutos, este destino promedió el 30% del total en la década de 1920, en detrimento de la construcción, que había acaparado más del 90% de la inversión en el período previo a 1910.

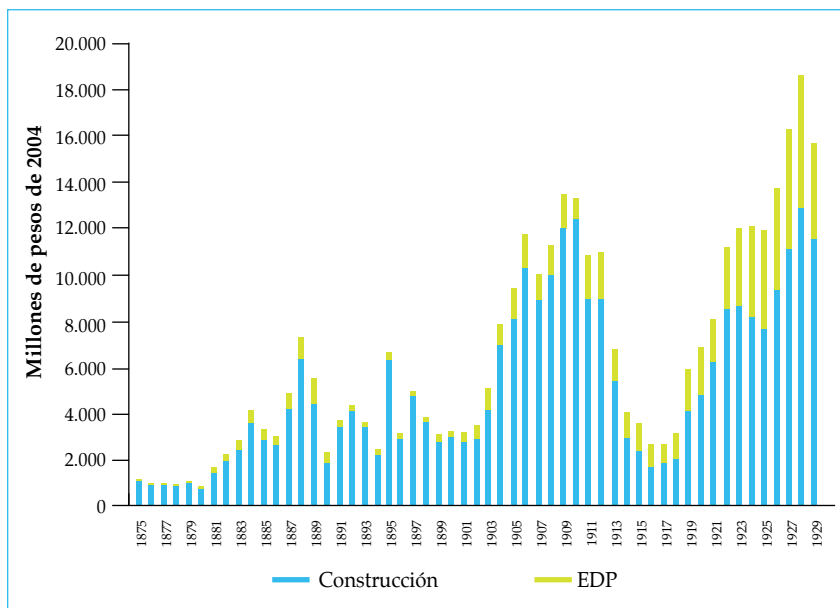
**Gráfico 1.** Argentina. PBI (millones de pesos de 2004) y coeficiente de industrialización, 1875-1929



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

La inversión extranjera provino tempranamente de Inglaterra, aunque en el transcurso del siglo diecinueve fueron apareciendo otros competidores, como Francia, Alemania y Bélgica, y algo más tarde, luego del cambio de siglo, Estados Unidos (Regalsky, 1986). Si bien una parte importante de los capitales recibidos se canalizó originalmente hacia gastos vinculados a la organización del Estado nacional, también se aplicaron en obras públicas y en la ampliación del crédito bancario e hipotecario. Por su parte, los ferrocarriles se fueron transformando en el sector que más inversiones externas absorbió, especialmente después del ciclo iniciado en 1903. También se aplicaron importantes sumas en sectores técnicamente novedosos, como en las compañías de electricidad, sobre las cuales adquirió predominio el capital alemán, los tranvías eléctricos, que pasaron a manos belgas, alemanas y francesas, y los frigoríficos, donde se asentaron empresas británicas y norteamericanas.

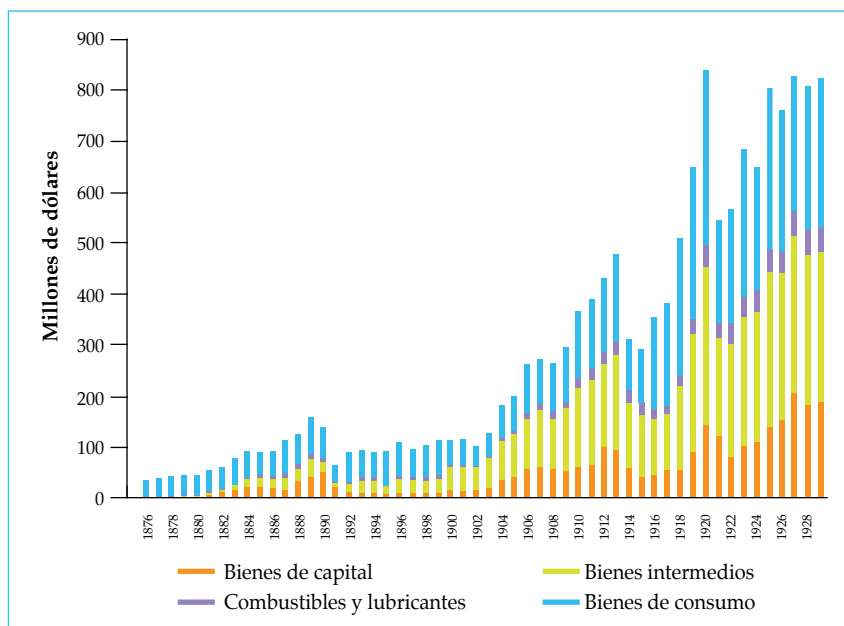
**Gráfico 2.** Argentina. Formación bruta de capital (millones de pesos de 2004) en construcción y en equipo durable de producción (EDP), 1875-1929



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

Desde un punto de vista complementario, las importaciones también reflejaron el avance industrial (gráfico 3). Si al principio del período la canasta de bienes importados estaba dominada casi completamente por los bienes de consumo, su participación se redujo hasta aproximadamente un tercio hacia 1929. Los bienes de capital, por su parte, pasaron del 2% del total en 1875 al 37% quince años más tarde, y en el período posterior se ubicaron entre el 10 y el 25% de lo importado con arreglo a la evolución de la coyuntura externa y de la economía nacional. Por último, y también asociadas a la creciente madurez industrial, las importaciones de bienes intermedios ocuparon una porción muy importante del total después de 1900. De hecho, a partir de entonces y hasta la Primera Guerra Mundial y durante la segunda mitad de la década de 1920 fueron el principal rubro de importación del país, sobrepasando su monto al de los bienes de consumo.

**Gráfico 3.** Argentina. Canasta de importación por rubros (millones de dólares), 1875-1929



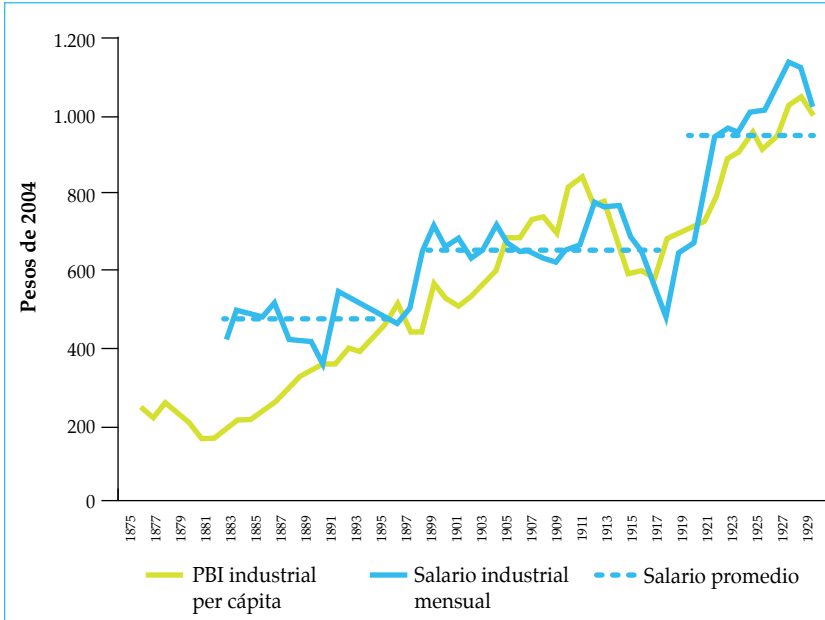
Fuente: elaboración propia en base a datos de Fundación Norte y Sur (2020).

Como aproximación a la evolución de la productividad manufacturera, se puede observar que el PBI industrial por habitante tuvo dos etapas de expansión claramente diferenciadas: entre 1881 y 1911 su nivel pasó de 165 a 836 pesos constantes de 2004; luego de una posterior caída – asociada fundamentalmente al estallido de la Gran Guerra– ese nivel se volvió a superar en 1923 y llegó a su máximo en 1929, con 1.042 pesos de 2004 (gráfico 4). Por otra parte, el salario industrial real no siguió la misma evolución, salvo en la última década analizada, mostrando altibajos ligados al devenir de la economía en general. En este caso, más bien se puede identificar un primer nivel salarial que en promedio se ubicó, entre 1882 y 1897, en torno a 470 pesos de 2004. Luego, un segundo escalón desde ese año y el piso de 1918, rondando los 650 pesos constantes, que culminó con una intensa caída a raíz de la crisis iniciada en 1913 y que acompañó a la Primera Guerra Mundial, lo cual derivó en fuertes conflictos obreros cuando el ciclo económico volvió a cambiar



de signo. Finalmente observamos una tendencia salarial ascendente que acompañó, ahora sí, de manera más estrecha, el crecimiento de la productividad, incluso sobrepasándola a partir de 1921 luego de una caída pronunciada en los años previos.

**Gráfico 4.** Argentina. PBI industrial per cápita y salario industrial por mes (pesos de 2004), 1875-1929



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

En cuanto a la estructura sectorial de la industria, con amplia y creciente diferencia, la preeminencia la alcanzó la producción de alimentos y bebidas, como ya se señaló. De acuerdo con los datos censales, hacia el inicio de la Primera Guerra Mundial, el 45% de los establecimientos y el 38% de la ocupación formal pertenecían a esa rama productiva (cuadro 2). Por su parte, los relacionados con otras producciones manufactureras sencillas, como textiles, prendas de vestir, calzado y cueros o madera, daban cuenta del 20% de las fábricas y empleaban al 25% de los trabajadores industriales. Finalmente, algo menos del 20% de los establecimientos y los ocupados estaban dedicados a la producción de minerales

no metálicos y la metalurgia. Considerando el total de la industria, los establecimientos pasaron de casi 24.000 a 42.000 entre 1895 y 1914, y los ocupados formales de 170.000 a 353.000, lo que implicó el incremento del promedio de empleados por planta. El número de mujeres empleadas creció entre esos años, aunque su participación cayó sobre el total (del 15,7 al 14,5%). La presencia femenina se concentraba en las ramas textil y química; por ejemplo, en 1914 representaban el 26,4% de la fuerza laboral en la industria de productos químicos, el 30% del total en la rama del vestido y tocador, y el 61% en la industria textil y de confección (Lobato, 2007). En suma, estos datos dan cuenta del avance del proceso económico que multiplicaba las fábricas, las personas ocupadas y la concentración en la industria.

**Cuadro 2.** Argentina. Establecimientos sobre el total (A), ocupados sobre el total (B) y ocupados por establecimiento (C) por ramas industriales, 1895 y 1914

Ramas	1895			1914		
	A	B	C	A	B	C
Alimentos y bebidas	25,9%	33,7%	9,3	45,2%	38,2%	7,1
Textiles	0,5%	1,8%	24,2	6,1%	4,0%	5,5
Prendas de vestir	11,2%	8,5%	5,4	0,9%	1,8%	16,4
Calzado y cueros	15,7%	11,9%	5,4	4,0%	7,6%	16,1
Madera, corcho y paja	11,0%	10,0%	6,5	9,1%	11,9%	11,0
Productos minerales no metálicos	5,7%	6,2%	7,8	5,5%	8,4%	12,9
Productos elaborados de metal (excepto maquinaria)	16,1%	8,1%	3,6	12,6%	9,3%	6,2
Resto	14,0%	16,7%	10,2	19,8%	18,8%	9,5
<i>Establecimientos y ocupados en la industria manufacturera</i>	23.778	170.228	7,2	42.055	353.542	8,4

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

La rama de alimentos y bebidas generaba en 1914 el 56% del valor bruto de producción y el 45% del valor agregado industrial, mientras en segundo lugar –aunque con notable diferencia– se ubicaba la industria de la madera (cuadro 3). En términos de su integración productiva (aproximada por el cociente entre valor agregado y valor bruto de

producción), la rama alimenticia generaba un 33% sobre el valor de sus insumos, una cuantía inferior al promedio sectorial (0,42). Esto indica otro rasgo del carácter de la temprana industrialización argentina, fuertemente dependiente de las condiciones de producción de las materias primas agropecuarias. De hecho, alimentos y bebidas era la rama con menor valor del coeficiente de integración, mientras que entre el grupo de las más relevantes (aquellas que generaban más del 5% del valor agregado sectorial) mostraban mejores resultados la industria del tabaco (0,69), de minerales no metálicos (0,59) y de productos de madera, corcho y paja (0,58). De igual manera, las tabaquerías arrojaban un valor agregado por trabajador muy elevado, de 54.000 pesos de 2003; debe notarse que en esta dimensión, la industria alimenticia sí lograba resultados mejores al promedio sectorial, al que superaba en un 18% con casi 24.000 pesos constantes por ocupado.

**Cuadro 3.** Argentina. Valor agregado (VA) y valor bruto de producción (VBP) sobre el total de la industria, valor agregado por ocupado y coeficiente de integración productiva (VA/VBP) por ramas industriales, 1914

Ramas (*)	VA sobre total	VBP sobre total	VA por ocupado (pesos 2003)	VA/VBP
Alimentos y bebidas	45,2%	56,1%	23.902	0,33
Tabaco	5,4%	3,3%	54.384	0,69
Calzado y cueros	6,7%	6,9%	17.909	0,41
Madera, corcho y paja	10,7%	7,7%	18.177	0,58
Productos minerales no metálicos	5,9%	4,1%	14.142	0,59
Productos elaborados de metal (excepto maquinaria)	6,9%	5,5%	14.923	0,52
Resto	19,2%	16,4%	20.670	0,49
<i>Total industria manufacturera (pesos de 2003)</i>	<i>7.148.000.000</i>	<i>17.188.000.000</i>	<i>20.218</i>	<i>0,42</i>

(\*) Las ramas seleccionadas son aquellas que en 1914 aportaban individualmente más del 5% del VA sectorial total.

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

En el período, la configuración sectorial mantuvo sus dos rasgos característicos. Por un lado, una notable polarización, que se manifestó económicamente en la pervivencia de unas pocas enormes empresas concentradas (muchas de ellas integrantes de grupos empresariales diversificados, como Tornquist, Bunge y Born o Bemberg) junto a un sinnúmero de pequeños establecimientos casi artesanales, y geográficamente, dada la aglomeración de la producción manufacturera en la ciudad de Buenos Aires. Por otro lado, que esa incipiente producción industrial demandaba insumos importados en cantidad no desdeñable, una peculiaridad que contrastaba con algunos de los argumentos vertidos en los debates de la época, que insistían en la necesidad de impulsar solamente a las “industrias naturales” del país (es decir, las que utilizaban materias primas de elaboración local). En la práctica, solo estas industrias tuvieron cierto “despegue” en el contexto de la Primera Guerra Mundial (como alimentos y textiles), logrando sustituir importaciones, mientras que las empresas que recurrían a insumos importados, como las metalúrgicas y otras menos “naturales”, sufrieron una fuerte caída en el período.

En términos de su distribución geográfica, la Capital Federal concentraba a finales del siglo diecinueve prácticamente la mitad de los ocupados formales en la industria, a pesar de contar con menos del 20% de la población total (cuadro 4). En 1914 esa proporción seguía siendo elevada aunque había descendido a poco más de un tercio de los trabajadores y en su lugar había ganado peso la provincia de Buenos Aires, cuya fuerza de trabajo industrial se había casi multiplicado por cuatro en esos años, al pasar de 26.800 a 98.900 ocupados. Siguiendo el patrón de localización heredado de la época del saladero, las industrias tendieron a ubicarse hacia la zona sur de la ciudad, en las márgenes del Riachuelo. El tendido del Ferrocarril del Sud desde Constitución y la construcción de la dársena del Dock Sud impulsaron el traslado cada vez más notorio desde el barrio de Barracas hacia Avellaneda y Lanús, en el conurbano bonaerense. En el interior del país, tenían cierta relevancia las industrias en Santa Fe, Entre Ríos, Tucumán (sobre todo por los ingenios azucareros) y Mendoza (bodegas). Como lo expresó gráficamente Schvarzer (1996), “el resto del país era un desierto fabril (y no solo desde este punto de vista) debido tanto a la escasez de población como al primitivismo de las ciudades de provincia”.

**Cuadro 4.** Argentina. Valor agregado (en pesos corrientes), ocupados en la industria y población por provincia en porcentajes sobre el total del país, 1895 y 1914

Provincia	1895		1914		Valor agregado
	Ocupados	Población	Ocupados	Población	
Buenos Aires	18,3%	23,3%	24,1%	26,2%	23,6%
Capital Federal	48,2%	16,8%	36,4%	20,0%	37,2%
Entre Ríos	5,0%	7,4%	4,4%	5,4%	3,1%
Mendoza	1,3%	2,9%	3,6%	3,5%	6,1%
Santa Fe	11,5%	10,0%	10,4%	11,4%	10,6%
Tucumán	2,4%	5,5%	3,7%	4,2%	7,3%
Resto	13,3%	34,1%	17,4%	29,3%	12,1%
<i>Total país</i>	146.266	4.045.000	410.042	7.919.200	\$774.923.129

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

En la década de 1920 el crecimiento industrial se aceleró nuevamente. La masiva llegada de capitales norteamericanos y europeos (en especial, alemanes) se dirigió a consolidar sus posiciones en las inversiones anteriores (como en los frigoríficos), pero también produjo una importante expansión manufacturera sobre la base de la inversión en ramas productivas que eran novedosas en el país: petróleo, cemento, automóviles, química, farmacéutica, teléfonos, gráficas, entre otras, así como también de la industria textil, cuando se recuperaron las importaciones. Ello se reflejó en el incremento de la tasa de inversión, la importación de maquinarias y los cambios en la estructura del sector industrial. Desde un punto de vista microeconómico, implicó una mayor transferencia y difusión de tecnología y procesos del sistema americano, además de nuevas formas de organización y estrategias de inserción en los mercados consumidores.

En ese contexto, los grandes grupos diversificados locales perdieron peso relativo y se consolidaron algunas grandes empresas de capital local, como SIAM en el rubro de la metalmecánica –con plantas de enorme tamaño comparadas con el resto de América Latina–, que había sido fundada en 1911. Además se produjo la aparición del Estado empresario, un nuevo actor que tendría peso relevante en el desarrollo industrial argentino durante las siguientes décadas. En ese sentido, a partir del

descubrimiento del primer yacimiento en Comodoro Rivadavia en 1907, se destacó la creación de Yacimientos Petrolíferos Fiscales (YPF) en 1922, la primera petrolera estatal del continente que ha sido, desde entonces y hasta la fecha, la empresa más grande del país.

## El desempeño microeconómico

Como mencionamos, una característica de la industria en el período fue la profundización de su carácter dual, dada por la temprana concentración económica. En la mayoría de las actividades, un pequeño núcleo de grandes empresas dominaba las ramas en capital, producción, fuerza motriz, maquinaria, trabajadores y participación de mercado, mientras que a su alrededor se multiplicaban talleres cuasi artesanales. En general, escaseaba el personal técnico y profesional que hubiera permitido aprovechar mejor la maquinaria importada o profundizar las oportunidades de desarrollo manufacturero.

Desde finales del siglo diecinueve, los principales empresarios, o “capitanes de la industria”, conformaron poderosos grupos económicos que hicieron valer sus intereses. Ernesto Tornquist era socio de un frigorífico, de la metalúrgica Tamet, de Ferrum (artefactos enlozados), de la primera refinería nacional de azúcar, de seis ingenios tucumanos y del Banco Tornquist, entre otras actividades. Otto Bemberg, además de la cervecería Quilmes, operaba un poderoso grupo financiero. El grupo Bunge y Born, surgido al calor del comercio de granos, estaba a cargo de Molinos Río de la Plata, y fabricaba envases de hojalata y bolsas de yute para exportar cereales. La familia Demarchi, vinculada al Banco de Italia y Río de la Plata adquirió Bagley y fundó con Antonio Devoto la Compañía General de Fósforos, entre otras inversiones. Eran estrechos sus lazos con el Grupo Devoto, también con participación en el Banco de Italia, la Compañía General Fabril Financiera (con fábricas en las ramas textil, papelera y gráfica), el Frigorífico Argentino, la explotación del quebracho, etcétera. Además de sus actividades en la industria, estos grupos estaban diversificados en el comercio, los servicios, las finanzas y el sector agropecuario, lo que les permitía protegerse de las fluctuaciones de la economía argentina a la vez que aprovechar sus oportunidades y obtener fuentes de financiación propias.

Tempranamente, los empresarios encontraron que en la industria había oportunidades lucrativas y aprovecharon su influencia y vínculos con el poder político para obtener beneficios montando enormes plantas. Rocchi (2006) ha mostrado que la victoria de la gran industria se debió a los fuertes vaivenes de la economía agroexportadora. Los períodos de crecimiento y los extraordinarios márgenes de ganancias les permitían superar los momentos de crisis. Al caer la demanda, como ocurrió durante la Primera Guerra Mundial o la crisis de 1930, se producían numerosas quiebras de empresas y una fuerte concentración de capitales, debido a la adquisición de las fábricas pequeñas por parte de las grandes (Dorfman, 1970).

Tras la Gran Guerra se consolidó la presencia de grupos industriales más concentrados, destacándose los casos de Alpargatas, Fabril Financiera y SIAM Di Tella, a la vez que grupos preexistentes, como Tornquist o Bunge y Born, incrementaron su participación en el sector. Además, en los años veinte, con el mayor ingreso de capital extranjero, los jugadores en la industria se fortalecieron y diversificaron. La aparición del Estado como actor industrial, aún incipiente pero que sería clave en décadas posteriores, contribuyó a complejizar el panorama, con YPF como el emprendimiento más destacado.

### **Industrias exportadoras**

La disponibilidad de recursos naturales y la inserción argentina en el mercado mundial impulsaron la producción de manufacturas de origen agropecuario destinadas al mercado externo. Los grandes frigoríficos y molinos harineros procesaron materia prima nacional para su exportación. Tempranamente mecanizados y concentrados, con fuerte vinculación con el capital extranjero, constituían respectivamente el 14,4 y el 8% de la producción industrial en 1913.

Las exportaciones más importantes y de más larga data en el país eran las ganaderas. Los saladeros, pese a ciertas mejoras técnicas, entraron en declive a fines del siglo diecinueve, acompañando el fin de la esclavitud en América, que constituía su principal mercado. A la par, se establecieron grandes plantas frigoríficas que permitían exportar carne congelada de mayor calidad y ampliar el mercado, y constituyeron el sector más dinámico al comienzo del nuevo siglo.

El primer frigorífico fue instalado por Eugenio Terrasón en 1883, quien reconvirtió su saladero de San Nicolás de los Arroyos. Ese año se fundó en Campana The River Plate Fresh Meat Co., de capitales angloargentinos, al que se sumaron La Negra, fundado en 1885 por el francés Simón Gastón Sansinena sobre una antigua grasería en Avellaneda, con parte de capital local, y la planta que instaló James Nelson & Son en Zárate.

A partir del siglo veinte, el rubro frigorífico fue dominado por capitales británicos, que aprovecharon las frecuentes rebajas impositivas para instalar las plantas procesadoras que requerían una importante inversión inicial. Sumado a esto, las empresas realizaron acuerdos de control de mercado, logrando importantes márgenes de ganancia.

La Guerra de los Bóeres y la prohibición de Inglaterra a la importación de ganado en pie fueron el estímulo definitivo para la instalación de nuevos frigoríficos que siguieron el mismo esquema de asentamiento que los saladeros, pues se necesitaban grandes espacios para los corrales y edificios, y cursos de agua para el proceso productivo y transporte de la mercadería. A la vera del Riachuelo se ubicaron los Frigoríficos Argentino y Wilson, en 1905, y La Blanca, en 1902, único con aporte de capital local; en Zárate y Campana, Smithfield (1904), y en Berisso, La Plata Cold Storage (1900), entre otros. En 1912, el 64% de la carne que llegaba a Inglaterra era de origen argentino y hubo un tiempo en que se conseguía en Londres más barata que en Buenos Aires (Schvarzer, 1996). El desplazamiento en el mercado británico de las importaciones norteamericanas llevó al "Trust de Chicago" a intervenir en el país, si bien el transporte continuó en manos inglesas. En 1907 Swift compró el frigorífico platense y otros en la Patagonia, y en 1908 Armour desembarcó en Argentina con la compra de La Blanca y la construcción de nuevas plantas. Estas empresas introdujeron además mejoras técnicas y organizativas –frente a la producción de baja tecnología de las instalaciones locales–, como la carne enfriada, o *chilled beef*, de mejor sabor, un mejor aprovechamiento de los animales y la organización taylorista del trabajo (Lobato, 2001).

Los capitales norteamericanos modificaron la composición del oligopolio local, mas no sus prácticas. El trust norteamericano, para aumentar la cuota que procesaban sus plantas, provocó "guerras" por la carne entre 1909 y 1914, logrando acaparar un porcentaje mayor del



ganado en detrimento de los capitales británicos, y sobre todo, de las empresas argentinas. Hacia 1914, el capital invertido en los frigoríficos alcanzaba el 5% del total de la industria, pero el valor de su producción superaba el 14%. Algunas instalaciones estaban entre las más grandes del mundo. Eran asimismo los principales empleadores de mano de obra industrial, con miles de trabajadores ocupados en cada empresa.

Durante la Primera Guerra Mundial, los frigoríficos ampliaron sus instalaciones para atender la creciente demanda europea, si bien Gran Bretaña se consolidó como mercado único. Esto mostraría su cariz problemático en la década de 1920, cuando la crisis ganadera provocó el descenso en el precio de la carne. La Sociedad Rural Argentina (SRA) no expresó grandes críticas al oligopsonio hasta que las rentas de los ganaderos se vieron afectadas, lo que se plasmó en la presidencia de la entidad por Pedro Pagés (1922-1926). Cuando en 1923 el precio del ganado en pie se redujo a cerca de la mitad de los niveles de 1920, la SRA logró que el Congreso aprobara leyes de control de mercado. Se estableció un precio mínimo por kilo de carne en pie, frente a lo cual los frigoríficos suspendieron sus compras. Los ganaderos se dividieron entre quienes querían persistir en el conflicto y quienes preferían vender a cualquier costa. Pronto, el gobierno suspendió la medida y los frigoríficos retomaron su actividad en las mismas condiciones, reafirmando su poderío.

Un breve incremento de la demanda en Europa continental, que duró hasta 1926, aquietó la discusión. Como en otros casos, se apeló al exceso de capacidad instalada, que permitía responder a las fluctuaciones en la demanda sin realizar grandes inversiones, lo cual fue llevando también a las empresas norteamericanas a cierta ociosidad técnica. Una nueva retracción de la demanda europea y el cierre del mercado estadounidense a la carne argentina por la aftosa en 1926 afianzaron el mercado único inglés. Esto homogeneizó entre ganaderos, políticos y buena parte del trust frigorífico la posición de "comprar a quien nos compra" de la SRA, privilegiando la relación comercial con los británicos.

La producción de harinas fue la siguiente industria en importancia. En 1914, los capitales invertidos representaban un 4,8% del total de la industria y el valor de su producción trepaba al 7,9%, empleando a cerca de cinco mil trabajadores. Inicialmente destinada a aprovisionar el mercado interno, que se expandió por la demanda de panificados y pastas de los inmigrantes europeos, su actividad fue creciendo a la par que

se extendía la superficie cultivada de cereales con destino al mercado externo. Desde 1890, la rústica molienda tradicional dio paso a grandes instalaciones con motores a vapor. Las instalaciones más modernas se concentraron en la Capital Federal, Buenos Aires y Santa Fe. En 1895, el 77% de los 659 molinos registrados se ubicaban en esos tres distritos, y en Entre Ríos y Córdoba el 16%. En 1914, el 95% de la producción se realizaba en dichos distritos, y la ciudad de Buenos Aires pasó del 18% al 31% del total, mientras que la cantidad de molinos se había reducido a 408, lo cual muestra que la centralización y concentración de capitales en el ramo acompañó la concentración geográfica (Kornblihtt, 2006).

El destino del sector puede asociarse a una gran empresa, Molinos Río de la Plata. Su origen se remonta a 1901, cuando se instaló en Argentina una sede local de la empresa belga Molinos Harineros y Elevadores de Granos, de la mano de Ernesto Bunge y Jorge Born, quienes quedaron como propietarios de la firma y trabaron estrechos contactos con la oligarquía local (Schvarzer, 1989). Merced a ello fueron adjudicatarios de estratégicos terrenos en Puerto Madero, donde instalaron una gran planta molinera, cuya capacidad productiva hacia 1914 ascendía a 400.000 toneladas anuales y fue el puntal para su control de la industria. La firma, beneficiada además con rebajas de la tarifa ferroviaria, tuvo una agresiva política de precios para eliminar competidores más pequeños, imponiendo sus productos y adquiriendo plantas en el interior del país. La Comisión Investigadora de los Trusts formada en la Cámara de Diputados a instancias del socialista Juan B. Justo, cuyas conclusiones fueron publicadas en 1919, estimó que el grupo controlaba el 75% de la producción harinera.

La exportación, que entre 1900 y 1913 ascendió al 15% de lo producido, presentó dificultades. Brasil, que era el destino principal, fue adoptando medidas de protección para la molienda de granos en su país (Martirén y Rayes, 2016). Durante la Primera Guerra Mundial, el volumen de harina de trigo exportado no subió debido al encarecimiento de los fletes, aunque se incrementó el precio de la harina, exportada centralmente a Francia y Brasil.

La siguiente exportación en importancia fue el tanino, derivado del quebracho, destinado principalmente a las curtiembres alemanas y norteamericanas. La producción del quebracho se inició en 1895 y en pocos años Argentina se ubicó como la principal exportadora mundial

de tanino. Las empresas, en su mayoría extranjeras, se establecieron con una lógica de enclave en el Chaco y norte de Santa Fe, sobre el río Paraná, para aprovechar el transporte fluvial y el agua dulce. A la actividad forestal le sucedía un procesamiento industrial sencillo en términos tecnológicos. La actividad fue pronto monopolizada por La Forestal, fundada en 1906 con capitales alemanes y británicos. La empresa poseía (y deforestó) más de medio millón de hectáreas de bosque, con cinco plantas de tanino y equipos importados, empleaba a unos veinte mil trabajadores. La mayoría de los obreros rurales y hacheros dependían de la empresa para el aprovisionamiento de viviendas y alimentos, sufriendo un régimen de “enganche por deudas” y una virulenta disciplina impuesta por vía armada (Jasinski, 2013).

Por otra parte, la Primera Guerra Mundial permitió una mayor diversidad de exportaciones de productos tradicionalmente destinados al consumo interno, como azúcar, aguardientes, vino tino y otros bienes novedosos, como aceite de lino y de maíz y cigarrillos. Hubo también exportaciones de calzado de cuero y textiles de lana. Esto benefició a un número reducido de firmas, entre ellas las fábricas Campomar & Soulas y Pittaluga, que vendieron paños y frazadas a varios países. En todos estos casos, el impulso provino de la desaparición de la competencia y el aumento de los precios internacionales por el contexto bélico, y hubo una gran inestabilidad en las cantidades y los valores exportados, que descendieron nuevamente tras la finalización de la guerra.

### **Industrias orientadas al mercado interno: agroindustrias regionales**

Aunque el desarrollo fabril se concentró en Buenos Aires y el litoral, hubo también algunos focos de implantación de grandes agroindustrias en el resto del país que recibieron apoyo del Estado nacional, no solo con objetivos económicos sino también para afianzar la unidad política con los grupos dominantes del Interior.

El caso más importante fue el de la producción azucarera de Tucumán, cuyo despegue ocurrió a partir de 1876 con el arribo del ferrocarril, que abrió el mercado interno a sus productos y abarató la provisión de equipos. Se instalaron 24 ingenios a lo largo de las vías férreas, provistos de moderna maquinaria importada de Francia y Gran Bretaña, lo cual incentivó la expansión de la superficie cultivada con caña,

mayormente en manos campesinas. Tanto el cultivo como la industrialización de la caña se convirtieron en grandes demandantes de mano de obra, dinamizaron la economía de la región y lograron desplazar a los azúcares importados de Cuba y Brasil. Si antes del arribo del ferrocarril la provincia producía unas mil toneladas de azúcar de baja calidad en trapiches de madera empujados por mulas, en 1881 la producción había ascendido a 9.000 toneladas, en 1889 a 40.000, y alcanzó un récord en 1896 con 160.000 toneladas, lo que desataría la crisis de sobreproducción. Las autoridades locales y nacionales apoyaron esta actividad, que estaba en manos de familias tradicionales (Posse, Nougués, Guzmán o Padilla) y cuya instalación requería grandes inversiones, a través del otorgamiento de créditos mediante los bancos oficiales, a los que se sumó desde 1883 la protección a la importación de azúcar, así como la eliminación del arancel para la importación de equipos. En Salta y Jujuy, las empresas –cuyos dueños no eran de la región– controlaban también la tierra, combinando la producción agrícola e industrial. A esto se sumó la feroz explotación de una fuerza de trabajo compuesta por trabajadores criollos e indígenas en condiciones semiforzadas (Bialet Massé, 1904). Todo lo cual explica tanto la veloz instalación y modernización de los ingenios, como sus importantes ganancias, que se concentraron en pocas manos: los “barones del azúcar” dominaron la actividad, integrándose a la élite local y nacional, si bien subsistieron ingenios menores, de base familiar (Sánchez Román, 2005).

En 1885 Tornquist presentó en el Congreso nacional una propuesta para construir una gran refinería en Rosario para mejorar la calidad del azúcar nacional, lo cual permitiría la exportación. Para ello solicitó una garantía de ganancias, como se había hecho con los ferrocarriles. El presidente Julio A. Roca, que era tucumano y tenía lazos familiares con propietarios de ingenios, apoyó el proyecto garantizando un 7% de utilidades sobre un capital de 800.000 pesos oro. Gracias a esto, la Refinería Argentina obtuvo con facilidad la financiación necesaria y pronto empezó a producir bajo la protección tarifaria oficial. Tornquist se constituyó como comprador principal de los ingenios, llegando a procesar casi el 70% del azúcar nacional, pero los conflictos con los productores locales lo hicieron avanzar con la compra de ingenios. La Compañía Azucarera Tucumana pronto se convirtió en la mayor empresa del rubro, incluso a pesar del poder político de los grandes ingenios.

Pese al impulso inicial, el incentivo a la inversión tecnológica decayó y la industria dependió más de la mano de obra. En 1889, los ingenios empleaban a 9.400 peones varones sin calificación, 1.180 mujeres y 1.460 niños (Schvarzer, 1996). La actividad azucarera no generó tampoco eslabonamientos productivos, siendo casi la única producción industrial de la región.

A finales del siglo diecinueve, la provincia de Tucumán llegó a abastecer la totalidad del mercado interno. Sin embargo, el exceso de oferta provocó una crisis de sobreproducción hacia 1895 y 1896. Pronto los productores organizaron un cártel, la Unión Azucarera, para controlar el mercado y evitar el descenso de los precios. Asimismo, solicitaron apoyo a la exportación. El Congreso aprobó leyes de subsidio al azúcar exportado, por las cuales el consumidor argentino pagaba un precio más elevado por el azúcar para que pudiera venderse más barato en el mercado europeo, lo cual generó una fuerte polémica en torno al papel del proteccionismo. Esta solución fue transitoria, puesto que los países de Europa comenzaron a aplicar aranceles para proteger su producción de azúcar de remolacha. El gobierno argentino eliminó el subsidio, si bien la protección arancelaria continuó. La cartelización de la actividad también avanzó, lo que permitió a las empresas sostener sus ganancias en el mercado interno, que crecía acompañando el aumento poblacional y de los salarios. En 1901 y 1902, para enfrentar el exceso de oferta, el gobierno provincial votó las "leyes machete" para quemar cañaverales, medida antipopular que atizó el conflicto social en la región.

Hacia 1914 la industria, aunque era lucrativa, debía soportar bruscos cambios de precios, variaciones en la oferta por los avatares de la cosecha de la caña, conflictos con los trabajadores, entre los ingenios y con la refinería y problemas de exceso de producción, que no lograba colocarse en el mercado internacional. Treinta de los 43 ingenios del país estaban en Tucumán, que condensaba más del 80% de la producción; la manufactura azucarera en su conjunto reunía el 6,7% de la inversión de capitales en la industria, y su producción era el 7,5% del total.

Si bien al comienzo de la Primera Guerra Mundial las exportaciones crecieron fuertemente, en 1916 volvieron a su nivel anterior. Ese año, una plaga afectó la producción: no solo aumentó el precio del azúcar, por lo que el gobierno prohibió la exportación, sino que se llegó a importarlo. La crisis fue subsanada con la introducción de una nueva variedad

de caña, que obligó a modernizar los trapiches de los ingenios por otros más poderosos. El “laudo Alvear” de 1928, que reguló los precios de la caña, no impulsó el desarrollo fabril o de cultivos. De todos modos, los ingenios fueron lentamente aumentando su inversión en refinerías y dos se instalaron en Buenos Aires. La perteneciente a Hileret, de 1923, logró competir con Tornquist desafiando su rol predominante en el mercado. Las sucesivas crisis y la pérdida de su posición monopólica hicieron que en 1932 la Refinería Argentina cerrara sus puertas. En 1930 los ingenios de Salta, Jujuy y Tucumán firmaron un acuerdo para repartirse el mercado nacional, lo cual tampoco contribuyó a impulsar su modernización productiva.

La producción vitivinícola en Mendoza también se expandió tras el arribo del ferrocarril en 1883, con un dinamismo semejante al del azúcar, aunque con menor desarrollo tecnológico. Si en ese año las hectáreas de viñedos eran 2.700, en dos años llegaron a 8.700, y en 1913 a 73.000, contando asimismo con estímulo estatal y créditos de bancos locales y nacionales. Al inicio del período, la producción de las bodegas era aún semiartesanal, realizada en vasijas de madera importadas y basada en los saberes de los inmigrantes europeos. Pero a partir de 1880, sobre todo las grandes bodegas capitalizaron y tecnificaron sus instalaciones, aunque no generaron mayores eslabonamientos productivos. Pronto primaron los capitales porteños, si bien perduraron e incluso se multiplicaron los pequeños establecimientos. Empresarios como Balbino Arizu, Tiburcio Benegas, Juan Giol, Antonio Tomba, Bautista Gargantini o Miguel Escorihuela introdujeron nuevas cepas, importaron maquinaria y cubas de roble y contrataron personal técnico para operarlas. De acuerdo con el censo de 1913, si bien había 1.500 bodegas, solo 20 aportaban el 40% de la producción, realizando también maniobras de reparto del mercado para sostener sus precios.

El vino que producían era barato y de baja calidad, consumido por los jornaleros españoles e italianos que llegaban al litoral. Las clases altas adquirían vino importado que no amenazaba la producción local ya que el mercado estaba segmentado por precios y tarifas. En efecto, el arancel aduanero pasó del 40% en 1876 a cerca del 60% en 1885. La mitad de la producción mendocina se dirigía a Buenos Aires, el 20% a Rosario y el restante a otras ciudades. Entre 1901 y 1903 una crisis en el sector, por la caída de la demanda, puso en evidencia su fragilidad.

El dinamismo mendocino quedó ligado a una monoproducción que representaba en 1914 el 10% del capital industrial total del país, pese a que el valor de la producción era del 4,6%. La Primera Guerra Mundial y la interrupción del comercio mundial impulsaron la producción y la exportación con destino a Brasil, que no pudo sostenerse tras la reanudación de los intercambios. Entre 1914 y 1929 la superficie cultivada con vid apenas aumentó, pero la elaboración de vinos creció notablemente, mientras que el consumo, tras un pico en 1918 de 66 litros anuales por habitante, comenzó a descender. La crisis de sobreproducción fue enfrentada por los bodegueros presionando sobre los sectores más débiles de la cadena. Entre 1915 y 1919 el gobierno provincial impulsó la destrucción de cultivos y producción. Al igual que con el azúcar, la región tuvo que enfrentar las consecuencias de la especialización productiva, la sobreproducción y las dificultades para conquistar mercados, perdiendo el impulso que había mostrado a fines del siglo diecinueve y comienzos del veinte.

### **Industrias orientadas al mercado interno: producción urbana y del litoral**

Con la excepción de los derivados del modelo agroexportador –carne enfriada y harinas–, el principal motor para la producción industrial fue la demanda generada por el consumo interno. En particular, el desarrollo urbano de la ciudad de Buenos Aires conllevó la necesidad de proveer artículos de consumo para su creciente población. Así, emergieron gran cantidad de industrias en la ciudad y sus suburbios, que, al amparo de tarifas proteccionistas y sustituyendo importaciones, se orientaron a la producción de bienes de consumo no durables, con procesos de fabricación sencillos y empleando numerosa mano de obra.

En 1887 había 6.128 fábricas en la ciudad, que ocupaban 42.321 trabajadores. En 1895 las plantas ya eran 8.439, empleando 70.469 personas. Buenos Aires agrupaba al 38% de las empresas del país, el 48% de los trabajadores y el 52% del capital invertido en la industria (Dorfman, 1970; Belini, 2017). Aunque para 1914 estos porcentajes eran algo menores, el poder económico de la ciudad era claro.

La principal rama era la de alimentos y bebidas. Manuel Chueco, especialista en el sector y autor del tratado clásico *Los pioneros de la*

*industria nacional*, resaltaba que para 1887 la producción alimentaria local era reciente y se importaban aún del extranjero “inmensas cantidades” de alimentos como aceites, gaseosas, cervezas, embutidos o fideos (Comisión Directiva del Censo, 1889). Los progresos industriales alcanzados en la siguiente década eran todavía embrionarios, y productos más o menos suntuarios, como chocolates, confites o galletitas, seguían importándose de Europa. La producción local, de baja calidad, realizada en pequeños talleres con escaso personal y tecnología, no podía competir con ellos.

Sin embargo, en pocas décadas, la transformación fue notable: hacia 1913 la industria aportaba la tercera parte de la demanda local de alimentos, la octava parte de los requerimientos metalúrgicos y la sexta parte de los textiles (Schvarzer, 1983). El mismo año, el 30,8% de la producción industrial nacional estaba destinada a la provisión de alimentos para consumo interno: además de la producción azucarera y vitivinícola, se elaboraban bebidas, dulces, conservas, galletitas, panificados, fideos, lácteos, yerba mate, cafés, y otros artículos de consumo como cigarrillos. En la mayoría de las ramas, coexistiendo con pequeños talleres, unas pocas grandes empresas tecnificadas concentraban la producción, el capital y los trabajadores, dominando el rubro y acaparando el grueso del mercado interno, que con el desarrollo de las redes de transporte, comunicación y publicidad, fue convirtiéndose en un mercado de escala nacional.

Entre las “pioneras” destacaban la fábrica de dulces y confites fundada en 1847 por el vasco Carlos Noel, comandada por su hijo Benito desde 1865, o la fundada por el norteamericano Melville S. Bagley. Bagley había arribado al país en 1862 y a fines de 1864 lanzó el licor Hesperidina, por el que solicitó la protección de la propiedad intelectual, lo que llevó a la creación en 1876 de la Oficina de Patentes y Marcas. En Barracas se instaló la fábrica de chocolates y cafés torrados El Águila, que comenzó como un modesto local fundado en 1880 por Abel Saint, inmigrante francés que había llegado dos años antes al país. Canale, por su parte, se inició con una modesta panadería fundada a mediados de la década de 1870 por el genovés José Canale. En 1885, tras su muerte, sus herederos lograron convertirla en una fábrica próspera, destacándose sus famosos bizcochos. Algunos pequeños talleres –como el de Terrabusi, fundado en 1911 por Ambrosio, Felipe y Julio Terrabusi– lograron convertirse en



grandes firmas (Scheinkman, 2021). También en 1901, Vicente Casares – estanciero argentino– fundó en Cañuelas La Martona, dedicada a la producción de lácteos. En la rama de las bebidas, despuntaban firmas como la de Emilio Bieckert, quien arribó al país desde Alsacia en 1855 y se inició en la fabricación de cervezas en 1860. Su liderazgo en el mercado sería luego reemplazado por la Brasserie et Cervecerie Quilmes, fundada en 1899 por el alemán Otto Bemberg. Los números de la producción cervecera son elocuentes respecto de lo que sucedía en la mayoría de las ramas: en 1892 había 142 cervecerías en el país pero Quilmes elaboraba un tercio del total de la producción. En los siguientes años, su predominio se hizo aún mayor (Belini, 2017).

Quilmes impulsó la producción de vidrios y botellas en la fábrica fundada por León Rigolleau en 1882, instalada en Berazategui. Otras grandes fábricas fueron la Compañía General de Fósforos, formada a partir de la fusión de tres fábricas, al calor de la protección aduanera oficial, un temprano ejemplo de integración vertical. La industria gráfica mostró gran avance acompañando la alfabetización de la población y la ampliación de públicos lectores, dominada por un puñado de grandes fábricas: la Compañía Sudamericana de Billetes de Banco, Jacobo Peuser, Guillermo Kraft y la misma Compañía General de Fósforos. La industria anexa del papel comenzó también a desarrollarse, aunque sobre la base de pasta química y mecánica importada, abasteciendo hacia 1914 el 27% del consumo local (Badoza y Belini, 2009 y 2013). En cambio, la lejanía de los recursos forestales, el costo de los fletes, la electricidad y el bajo precio del papel de diarios importado dificultaron su sustitución.

En la rama textil, en 1884 se fundó la Fábrica Argentina de Alpargatas con un capital de medio millón de pesos y maquinaria movida a vapor en una gran planta en Barracas. Dedicada inicialmente a la producción del calzado homónimo, se expandió a la producción de lonas. Contaba con mayoría británica en sus propietarios, aunque también había argentinos y las decisiones eran tomadas de forma local. La Primitiva inició actividades en 1889, dedicándose a la producción de sacos y lonas. Por lo demás, la industria textil permaneció rezagada. Debido a la disponibilidad de materias primas, los principales avances fueron en la rama lanera, mientras los productos de algodón eran dominados por la importación británica. Sí hubo un importante avance en la confección de ropa, una de las principales empleadoras de mujeres y menores, cuyos

salarios eran los más bajos del mercado. Bunge y Born se diversificó también a la producción de bolsas de yute, para lo cual contó con protección arancelaria que gravaba la introducción de bolsas, mientras que la tela sin elaborar era importada libre de derechos.

Argentina era una de las principales consumidoras de acero de América Latina, que constituía entre un tercio y un cuarto del valor total de las importaciones. La falta de yacimientos explotables de hierro y carbón, de capitales y la falta de protección aduanera hicieron imposible su reemplazo. No obstante, se formaron algunas grandes fábricas, como Tamet, principal empresa de la rama metalúrgica, creada por el grupo Tornquist mediante la adquisición y fusión de distintas firmas desde 1902, o La Cantábrica, de 1904, impulsada con capitales españoles. Asimismo, hubo pequeños talleres de reparación de máquinas tanto en las ciudades como en áreas rurales que serían la base de las primeras fábricas de maquinaria agrícola y cosechadoras que alcanzarían cierto desarrollo en los años veinte, si bien siguió predominando la importación (Rougier, 2015).

Estas industrias fueron impulsadas en su mayoría por inmigrantes que traían conocimientos técnicos y un pequeño capital de sus países de origen. Su instalación temprana y la elevada rentabilidad inicial les permitieron transformar sus pequeños talleres en grandes empresas que controlaban las ramas y limitaron las posibilidades de sus competidores. Cierta avance en la sustitución de importaciones, potenciada por la protección arancelaria, logró reemplazar en algunos ramos la producción extranjera, sobre todo entre los consumidores de menores ingresos. Para su tecnificación fue clave la importación de maquinaria y la provisión de electricidad por parte de usinas dominadas por capitales extranjeros.

Muchas de estas fábricas se concentraron en los suburbios al sur de la ciudad de Buenos Aires, que permitían satisfacer las necesidades de ampliación de industrias. Aprovechando la creciente disponibilidad de mano de obra, el acceso al puerto y el río como desagüe de las plantas, los frigoríficos y otras empresas se instalaron en la zona del Riachuelo, que había cobijado a los saladeros (actividad para entonces ya en declive) hasta que, tras las epidemias de cólera (1867) y fiebre amarilla (1871), el gobierno de la ciudad les exigió retirarse por sus efluvios pestilentes.

Los impactos de la Primera Guerra Mundial sobre la estructura industrial no fueron demasiado profundos ni uniformes. En el sector textil, provocó una contracción en la importación que llevó a las grandes empresas –Alpargatas, Fabril Financiera– a impulsar la producción de algodón en el Chaco para proveerse materias primas, si bien su despegue ocurrió a fines de la década siguiente, llegando a cubrir no más de un cuarto del consumo local. El avance en los tejidos de lana continuó también en la década de 1920, y hacia 1926 las hilanderías y tejedurías locales abastecían cerca del 50% del consumo local, con la producción concentrada en grandes fábricas como Campomar & Soulas, Barolo y Cía. y La Emilia (Belini, 2008).

En la rama alimentaria y de bebidas, el contexto bélico incrementó la fabricación de bienes antes importados, como aceites o quesos, e impulsó la producción local de malta, iniciada por Quilmes. Estimuló también las industrias química, del papel y cemento. Por otra parte, la importación de combustibles (carbón de Gran Bretaña), maquinarias o hierro y acero no pudo ser reemplazada, apelándose al ingenio cuando fue posible, o afectándose el devenir industrial por su escasez. En todos los casos, la provisión se restableció tras el conflicto. Sin embargo, un efecto más duradero de la crisis posbélica fue el reforzamiento de los monopolios en muchas de las ramas mencionadas, como lo confirmó la referida Comisión de Investigación de los Trusts en 1919.

Asimismo, se incrementaron las inversiones extranjeras, sobre todo norteamericanas, pero también alemanas e italianas. Estas abrieron filiales de sus empresas, como en la rama de maquinarias para fabricar zapatos –lo que impulsó su producción local, destacándose la firma Grimoldi–, pero cada vez más desarrollaron emprendimientos productivos locales. Fue el caso de frigoríficos, petroleras, automotrices y cementeras. La Lone Star instaló en 1917 la primera planta de cemento portland en Olavarría, aunque pronto se instalaron firmas nacionales en Córdoba, como la Fábrica Nacional de Cemento Portland y Garlot, Verzini y Cía. En 1928 el terrateniente Alfredo Fortabat fundó Loma Negra, y la familia Minetti, propietaria de molinos, fundó la Compañía Sudamericana de Cemento Portland al año siguiente. La acción combinada de estos intereses logró una importante protección arancelaria para el ramo, que llegó a cubrir el 43% del consumo local en 1929. En el rubro automotor se instalaron Ford en 1922 y General Motors en 1924,

que comenzaron a ensamblar autos para evitar los elevados aranceles a la importación de productos terminados, lo cual generó más adelante algunos eslabonamientos productivos, como los neumáticos. La presencia norteamericana se incrementó además con el ingreso de firmas como Palmolive, Corn Products o ATT, y comenzó a amenazar en algunos rubros la tradicional preeminencia británica.

En los años veinte, algunas empresas locales se expandieron abriendo filiales en países cercanos: Bunge y Born en Brasil, Uruguay y Perú; Alpargatas en Brasil y Uruguay; Águila Saint y Campomar en Uruguay. Se desarrollaron industrias como la farmacéutica –y en menor medida la química–, donde primaron capitales alemanes, con la instalación de Química Schering (1926), Bayer (1928) y Merck Química (1929), aunque hubo también capital norteamericano y laboratorios locales, como Casasco, Andrómaco, Instituto Massone y el Instituto Bioquímico Argentino, que importaban remedios, elaboraban algunos localmente, como el Geniol, de Suarry. Klockner (1923), filial alemana, se especializó en carpintería metálica, mientras que The Anglo Argentine Iron Co. (1925), en chapa galvanizada. Estas y otras usinas fabricaban ruedas, piezas de bombas, columnas de hierro, bañeras y lavabos, válvulas, poleas y cocinas, entre otros artículos, sobre la base de bienes importados, y construían herramientas y maquinaria sencilla. El dominio de Tamet en la metalurgia se afianzó con la adquisición de los Talleres Metalúrgicos de Pedro Vasena en 1926. Por otra parte, en 1911 Torcuato Di Tella fundó SIAM, que inicialmente desarrolló máquinas amasadoras de pan, pero se diversificó y en 1926 comenzó a fabricar surtidores de nafta para YPF. Ligada al desarrollo de los automotores y el sistema vial, la producción de la petrolera estatal establecida en 1922 bajo dirección del general Enrique Mosconi se multiplicó impulsando actividades y compitiendo con la nafta importada. Los militares comenzaron también a desarrollar sectores fabriles estratégicos para la defensa del país, como la Fábrica Militar de Aviones establecida en 1927 en Córdoba.

## Los actores de la industrialización

La conformación del empresariado industrial como grupo social, así como el desarrollo de su conciencia identitaria –plasmada en

organizaciones con intereses y demandas propias—, no fue un proceso automático. Surgió en el diálogo de los propios industriales entre sí, y en sus relaciones con otros actores, como el Estado, los trabajadores y la burguesía terrateniente y comercial. Sin embargo, diversos factores dificultaron este proceso y debemos tener en cuenta la propia heterogeneidad y fragmentación del sector industrial y, por tanto, de los empresarios. En ese sentido, si en este período se consolidó una poderosa burguesía terrateniente con representación institucional en la SRA, las investigaciones han discutido ampliamente en torno al papel y peso de los empresarios industriales.

Frente a la visión tradicional que planteaba un enfrentamiento entre industriales y terratenientes, algunos autores postularon la existencia de una clase dominante que, actuando de forma especulativa, diversificó sus intereses económicos en la tierra, las finanzas, el comercio y la industria (Pampín, 2012). Investigaciones recientes han señalado que los industriales complementaban la fabricación con la importación de bienes, lo cual era particularmente evidente en ramas como la textil, del vestido o metalurgia. Además, los propietarios de algunas de las mayores industrias solían tener inversiones agropecuarias, lo que muestra la dificultad de distinguir intereses propiamente industriales en esta etapa (Rocchi, 1996). Incluso cuando, desde la década de 1920, se fue delineando más claramente una identidad industrial, la diversificación de inversiones siguió siendo característica entre los grandes empresarios, los que, además, se constituyeron en poderosos grupos económicos que hicieron valer sus intereses por sobre los medianos y pequeños, que quedaron al margen, existiendo en diversos momentos conflictos entre unos y otros.

La mayoría de los industriales eran de origen inmigrante y puede suponérselos fraccionados por nacionalidad. Siguiendo información de los censos nacionales, en 1895 el 84,2% de los propietarios de industrias en el país eran extranjeros, el 64,3% en 1914 y el 55,3% en 1935. Si bien arribaban con conocimientos en la actividad productiva, su capital solía ser pequeño y las investigaciones iniciales han asumido que carecían de prestigio social y vínculos políticos. Sin embargo, los grandes industriales de origen extranjero tenían influencia sobre el Estado, y sus redes familiares y de nacionalidad sirvieron a la constitución de grupos económicos que les permitieron, en un contexto económico expansivo que ofrecía múltiples oportunidades, acceder al crédito, diversificar

sus actividades y multiplicar sus oportunidades de negocios (Barbero y Rocchi, 2002).

Con todo, la constitución de una identidad industrial –la percepción común de pertenencia a un mismo grupo, con intereses afines entre sí y distintos a los de otros sectores– implicó un proceso de largo plazo de definición colectiva, que hacia los años veinte podía ya delimitarse claramente.

### **Las organizaciones empresarias**

La Unión Industrial Argentina (UIA) fue la organización que aglutinó a los industriales y fue vocera de sus intereses en este período. Tuvo un papel nodal, asimismo, en la formación de la conciencia de grupo de aquellos a quienes buscaba representar. Su antecesor inmediato fue el Club Industrial, primera expresión de asociacionismo empresario, surgido en 1875 en plena crisis del lanar, la principal actividad económica del país en el momento. En los debates arancelarios de 1876 en el Congreso Nacional, el Club planteó la necesidad de encontrar producciones alternativas y defendió una postura de proteccionismo arancelario –si bien de modo pragmático, es decir, para ciertas actividades–, como una vía de estímulo a las actividades industriales.

La heterogeneidad de sus integrantes –pequeños industriales (con la significativa ausencia de los saladeristas), artesanos, productores agrícolas y ganaderos, entre los que destacaba una minoría activa con presencia en medios políticos y llegada en el gobierno nacional– llevó a la división de la entidad en 1878. Esto reflejaba la propia heterogeneidad de la estructura productiva de la época y la aún incipiente industrialización. Mientras que el nuevo Centro Industrial pasó a aglutinar a los socios ligados a la agricultura y la ganadería, el Club Industrial restringió sus miembros a pequeños industriales y artesanos.

En 1887 las dos instituciones se fusionaron nuevamente. La expansión económica de la década de 1880 allanó el camino para que ambas entidades consideraran saldadas sus diferencias, aunque la diversidad interna de sus socios persistió. La UIA inició entonces un lento proceso de organización institucional y enfrentando la apatía y desinterés de muchos industriales, ganó un lugar de representación frente al Estado (Rocchi, 2000). Para ello concentró su accionar en dos tópicos que le

permitieron reforzar su identidad como representante de los intereses industriales. El más pregnante fue el relativo a los problemas laborales, seguido por las cuestiones arancelarias por sobre otras posibles políticas de fomento industrial. De este modo, entró en diálogo con actores que también tenían intereses creados en la política aduanera, como el movimiento obrero, el Estado y el sector agrario y comercial.

Entre sus 887 miembros fundadores estaba la mayoría de los grandes industriales, pero había también artesanos, pequeños productores, comerciantes, hacendados, algunos agricultores y profesionales y empleados varios, incluyendo a miembros que estaban simultáneamente en la SRA. Sin embargo, quienes gravitaron más fuertemente en la asociación fueron los que, ya a fines de la década de 1880, podían distinguirse como poderosos y diversificados industriales locales. Entre estos grandes empresarios con poder político y social destacan los nombres de Ernesto Tornquist, Arturo Demarchi, Pedro Mosoteguy, Otto Bemberg, Mellville Bagley, Benito Noel, Emilio Bieckert, Antonino C. Cambaceres, Tomás Devoto, Jacobo Peuser, León Rigolleau, Pedro Vasena, Ernesto Bunge y Jorge Born. Por sus actividades, dimensión económica, relaciones y poder político podían caracterizarse como parte de la clase dominante argentina.

A comienzos del siglo veinte se conformaron las primeras cámaras empresarias por rama, como respuesta a la creciente agitación obrera y la formación de sindicatos. En 1904 la UIA reformó sus estatutos para dar cabida a entidades existentes e impulsar la formación de secciones gremiales, que tenían autonomía en lo relativo a los intereses particulares del sector. La representación de las secciones en el Consejo Directivo de la entidad era proporcional a la cantidad de miembros, lo cual favoreció la representación de sectores poco concentrados en los que abundaban las empresas pequeñas y medianas. Sin embargo, la dirigencia de la entidad siguió en manos de los grandes empresarios, de los cuales también dependía para su financiación. Una nueva reforma de estatutos en 1920 respondió a las tensiones entre las posiciones de grandes y pequeños empresarios frente a los conflictos laborales. A partir de entonces, la representación pasó a ser de dos miembros por cámara, en detrimento de la pequeña y mediana industria.

Tras un nuevo cambio de estatutos en 1922, que reforzó la dirigencia de los grandes industriales, la entidad superó el relativo aislamiento en

que se encontraba desde la posguerra, recuperando iniciativa. Con la presidencia de Luis Colombo (1925-1946), dirigente de la bodega Tomba, vinculado al grupo Leng Roberts, con intereses en varias actividades industriales, comerciales y de seguros, y fluidos contactos con factores de poder, se reforzó el predominio del “grupo de control” a cargo de la entidad. Este estaba constituido por miembros de los grandes grupos económicos, integrados a la clase dominante tradicional y con influencia política. Ello favoreció el ingreso de socios poderosos que se habían mantenido al margen de la entidad, como los representantes de los frigoríficos, ingenios azucareros, bodegueros y cerveceros, que habían encontrado otras formas de hacer valer sus intereses. Para Schvarzer, “la UIA representaba al gran capital y no solo al capital industrial” (Schvarzer, 1991), mostrando los estrechos lazos que unían al capital industrial local más concentrado con el capital financiero y extranjero.

Bajo la dirección de Colombo en la corporación apareció una renovada decisión de ganar espacio en la vida política argentina (Marchese, 2000). En 1925 la UIA organizó el Segundo Congreso de la Industria, para el que convocó a numerosas entidades corporativas y miembros del gobierno, y nombró al ingeniero Alejandro Bunge como asesor de la entidad. En este período se afianzó la identidad industrial, cuando la UIA “no solo unificó el discurso industrial sino que también logró plasmar la imagen del industrial como un actor social diferenciado”, con Colombo como exponente y enfrentándola a la figura del estanciero (Barbero y Rocchi, 2002). Aun cuando por sus finalidades institucionales y su distinto ámbito de representatividad hayan tenido en oportunidades intereses encontrados, la UIA, la SRA y la Bolsa de Comercio compartían los puntos de vista fundamentales sobre la economía argentina.

En el escenario abierto en la primera posguerra, la representatividad de la UIA como expresión de los industriales fue disputada por otras entidades. Estas surgieron como reacción a los cambios en el mercado mundial (el fin del predominio británico, el exceso de oferta de ciertos productos primarios, mercados inestables con mayor intervención estatal en la economía) y a la radicalización del movimiento obrero, que alcanzó su pico de conflictividad en 1918-1919. La sanción de la Ley Sáenz Peña en 1912 permitió la llegada al gobierno de Yrigoyen (1916-1922), lo que significó la pérdida de la relación directa entre los intereses de los grupos dominantes y las políticas estatales. Frente a



esta incapacidad para trasladar al ámbito político-partidario su poder económico y social, los empresarios reforzaron sus organizaciones como forma de presionar e incidir sobre el Estado y sus políticas.

En 1916 la Bolsa de Comercio de Buenos Aires impulsó el primer y uno de los más importantes intentos de nuclear a las diversas organizaciones sectoriales de la industria, el comercio y el agro en la Confederación Argentina del Comercio, la Industria y la Producción (CACIP), a la que se plegaron distintas cámaras y bolsas de cereales del país y la poderosa SRA. En 1918 Alejandro Bunge y un grupo de empresarios y economistas ligados a la CACIP fundaron la *Revista de Economía Argentina* (REA), que se consolidó como referente de la discusión económica. También conformadas por figuras de las clases dominantes, el mismo año se fundó la Asociación del Trabajo y en 1919, la Liga Patriótica Argentina, que tuvieron como foco las relaciones laborales.

Entre las preocupaciones centrales de la CACIP estaban los desajustes provocados en el mercado internacional a partir de la guerra, frente a los que buscaban establecer un vínculo más estrecho con Estados Unidos, como nuevo polo frente a Gran Bretaña, y fomentar el desarrollo industrial. La entidad procuró la formulación de un programa económico que conciliara los intereses de las distintas fracciones del capital funcionando como espacio de síntesis y como instrumento de representación del "interés general del país" (Marchese, 2000). Buscó a su vez la construcción de canales orgánicos de comunicación con el Estado, organizando conferencias económicas en 1919, 1923 y 1928, en las que recogió y formuló demandas y proyectos.

Su primer presidente fue Luis Zuberbuhler, exponente de la élite diversificada: fue presidente de establecimientos agropecuarios, director del Banco Español y de la Compañía Quebrachales Chaqueños, síndico de Compañía de Tranvías, varias veces presidente de la Bolsa de Comercio de Buenos Aires y luego vicepresidente de la Liga Patriótica Argentina. La CACIP representaba mayormente intereses ligados a la producción y comercialización agropecuaria, aunque agrupó a algunas pocas cámaras industriales, contándose entre sus dirigentes, además de Zuberbuhler, a grandes nombres de la oligarquía como Tornquist, Anchorena y Bunge. Hacia fines de la década de 1920 se incorporaron algunas cámaras industriales y la UIA fue representada con la participación de Colombo en su cuerpo directivo.

Las expectativas de estas instituciones, que aspiraban a ser reconocidas como los espacios de donde debían surgir las soluciones a la crisis de posguerra, a la vez que representaban un esfuerzo de los grupos tradicionales para recuperar su rol dirigencial sobre la sociedad, parecieron encontrar eco durante el gobierno de Marcelo T. de Alvear (1922-1928). Este designó a Rafael Herrera Vegas, vinculado a la CACIP y la REA, como Ministro de Hacienda. Sin embargo, las expectativas se vieron frustradas cuando al cabo de un año fue reemplazado por Víctor Molina, lo que llevó a ambas instituciones a adoptar posturas más críticas del gobierno radical.

El discurso de la UIA, como el de estas agrupaciones, se volvió cada vez más agresivo, denunciando la ilegitimidad del sistema político de partidos, y junto con la de Bunge, la voz de Colombo fue una de las más decisivas formadoras, entre las organizaciones empresariales, de un consenso favorable al golpe de Estado. El enfrentamiento se agudizó con la política del segundo gobierno de Yrigoyen, en particular contra las leyes sociales y la rebaja de la protección aduanera. Tras el golpe de 1930, las organizaciones patronales mostraron su adhesión al gobierno provisional y resaltaron la designación de algunos de sus miembros en cargos públicos: parecía haberse restaurado su tradicional influencia sobre el gobierno nacional.

### **Estado, empresarios y trabajadores**

La agremiación como forma de solidaridad empresarial fue empujada por el crecimiento del conflicto social, frente al cual los patrones emplearon diversas herramientas, oscilando según el momento entre el paternalismo, la negociación y el enfrentamiento abierto (que podía abarcar la represión policial, el empleo de rompehuelgas, etcétera).

En 1878 la primera huelga sostenida por la organización sindical de los tipógrafos inauguró la lucha organizada de la clase trabajadora en el país, acompañada por la formación de numerosas sociedades de resistencia. La actividad obrera se concentró en las ciudades del litoral, en áreas como la construcción y en servicios estratégicos para la exportación agropecuaria, como los ferrocarriles, el transporte marítimo y la actividad portuaria. Sin embargo, el desarrollo urbano e industrial propició también el surgimiento de huelgas en el sector fabril.

La gran inmigración y la crisis económica de 1890 aceleraron el proceso de proletarización. En 1914, los inmigrantes constituían un tercio de la población del país, proporción que era aún mayor en los centros urbanos y dominante entre los trabajadores. El aumento en la oferta de mano de obra favoreció la posición de los patrones y aunque la situación podía ser mejor que en Europa, se deterioraron las condiciones laborales. La disciplina impuesta por los reglamentos de fábricas fue una de las primeras preocupaciones del movimiento obrero, junto con la seguridad laboral, la reducción de la jornada de trabajo (que a fines del siglo diecinueve podía superar las 10 horas, comenzando a disminuir a partir de entonces) y reclamos como el descanso dominical obligatorio (Falcón, 1984; Poy, 2014).

A fines del siglo diecinueve, los programas industriales “paternalistas”, orientados a incidir en los tiempos extralaborales de las obreras y obreros para disciplinarlos frente a una conflictividad en alza, se plasmaron en algunas experiencias impulsadas por empresarios inmigrantes y militantes católicos inspirados en la doctrina social de la Iglesia. Fue el caso, por ejemplo, de la Cervecería Quilmes o la Algodonera Flandria fundada en Luján, por Julio Steverlynck.

A fines del siglo diecinueve, la UIA había ensayado la conciliación social –si bien forzada, bajo control de empresarios y políticos–, al incorporar a los trabajadores a sus demandas. Pero el ciclo económico ascendente de desarrollo agrícola y acumulación de capital fue acompañado por un avance en la organización y la lucha obreras, impulsadas por anarquistas y socialistas. En 1902 se realizó la primera huelga general nacional. Las protestas empujaron a los industriales a ensayar respuestas y acciones en común. Como el paternalismo no constituía una respuesta adecuada –al tratarse de un problema que excedía el ámbito de la fábrica–, los industriales ganaron conciencia de sus intereses como grupo frente al enemigo compartido, adoptando una actitud crecientemente reactiva frente a la “cuestión social”. Por ello, los patrones, que no pocas veces cedieron a las demandas obreras, rechazaban la injerencia de los sindicatos en las relaciones laborales.

La UIA daba libertad para intervenir frente a las huelgas y algunos patrones resolvieron por su cuenta cómo responder a sus obreros, priorizando las conductas individuales frente a las corporativas. Sin embargo, al agudizarse los reclamos, el temor frente al conflicto social y la utilidad

de la acción común, concretada en medidas como *lockouts*, favoreció el aglutinamiento empresario: “Cuando los conflictos sociales finalmente cedieron, habían quedado una práctica y un resultado exitosos; cuando se reanudaron con especial virulencia a partir de 1917, la voz de la UIA frente a los problemas del mundo del trabajo ya parecía ser la de los industriales” (Rocchi, 2000).

El régimen conservador respondió a la agitación mediante la represión, lo que se plasmó en las leyes de Residencia de Extranjeros (1902) y Defensa Social (1910), combinadas con los primeros intentos de avanzar en la legislación obrera. Fue el caso del proyecto de Ley Nacional del Trabajo (1904), que no prosperó, pero al que se agrega una batería de medidas impulsadas por el Partido Socialista –que había logrado hacia comienzos de siglo sus primeros escaños parlamentarios–, algunas de las cuales lograron efectiva sanción pese a la oposición de la UIA. Ligado a las leyes obreras, se creó el Departamento Nacional de Trabajo en 1907. Desde entonces, la UIA expresó su rechazo a los intentos de mediación y regulación del trabajo: además del aumento de costos que implicaban estas medidas, se oponían fundamentalmente a la injerencia del Estado en las relaciones laborales.

El ciclo ascendente de huelgas que culminó hacia 1910 con la represión del Centenario, junto a la crisis económica que sobrevino con la Primera Guerra Mundial y su corolario de desocupación, llevaron al movimiento obrero a un fuerte reflujo y aplacaron los conflictos. Pero la situación económica comenzó a cambiar de signo a la salida del conflicto bélico. La reactivación económica se sumó a una explosiva coyuntura para generar nuevamente condiciones propicias para el desarrollo de conflictos obreros abiertos. El ciclo de mayor agitación obrera y social del período se desarrolló entre 1917 y 1923, a partir del cual los patrones renovaron su brío organizativo para enfrentar las huelgas. Fue además una época de cambios en el movimiento obrero. Durante los gobiernos radicales predominaron los sindicatos del transporte, generalmente ligados al comercio de exportación, organizados por rama con preeminencia de la corriente sindicalista, y concentrando gran número de trabajadores, en reemplazo de los sindicatos por oficio, pequeños y dispersos, de base generalmente artesanal o semiartesanal anteriores.

Los conflictos de la primera posguerra, con un saldo favorable a los trabajadores, despertaron la alarma de los patrones y marcaron un

quiebre en su accionar. Con el antecedente inmediato de un reclamo en los molinos de Bunge y Born y con preocupación por la actitud que el gobierno –e incluso la propia UIA– estaba adoptando frente a la lucha de los sindicatos, se reunieron en la Bolsa de Comercio de Buenos Aires numerosas entidades empresarias y dieron lugar a la Asociación del Trabajo en mayo de 1918 (Rapalo, 2012). Impulsada por poderosos empresarios –entre sus fundadores estaban Pedro Christophersen y Joaquín de Anchorena, en ese momento presidentes de la Bolsa de Comercio y la SRA, respectivamente–, en ella predominaron los sectores vinculados al capital extranjero e importantes industriales que estaban en la UIA pero preferían una actitud más ofensiva frente al conflicto obrero.<sup>1</sup> Su accionar consistía en proveer mano de obra y “rompehuelgas” a las empresas en conflicto con sus trabajadores (Lindenboim, 1976).

La magnitud de los sucesos de la Semana Trágica en 1919 intensificó la situación y llevó a desacuerdos entre los industriales sobre cómo intervenir frente a las huelgas. Algunos dirigentes tradicionales tenían una actitud más ofensiva frente a los trabajadores, como Luis Colombo, Carlos Tornquist o Pedro Vasena, y en algunos casos volcaron su militancia hacia organizaciones más combativas como la Asociación del Trabajo, la Liga Patriótica y la CACIP. Estas entidades, integradas por representantes de las poderosas empresas eléctricas, ferroviarias y portuarias, adoptaron una militante actitud represiva y antisindical frente a las huelgas de sus trabajadores, que amenazaban con paralizar tanto los servicios públicos como la cadena de comercialización del sector externo (Rock, 1977). La UIA no ingresó a la Asociación, dejando a sus integrantes decidir la mejor defensa de sus intereses de forma individual y mantuvo “una actitud más conciliadora y acorde con la diversidad de intereses y perspectivas de sus socios más pequeños” (Schvarzer, 1991). Estas diferencias contribuyeron a desatar la crisis interna que en 1922 llevó a reformar los estatutos de la entidad.

En este clima de “miedo rojo” y gran agitación social, la Liga Patriótica, organización contrarrevolucionaria conservadora y de

---

<sup>1</sup> Dado su foco principal en las relaciones capital-trabajo, la institución asumió incluso la representación patronal argentina frente a la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

derecha, se formó para enfrentar el ímpetu izquierdista y reprimir las huelgas y el movimiento obrero. Al frente de la Liga estuvo Manuel Carlés, como vicepresidente, Luis Zuberbuhler, y entre sus socios, Alejandro Bunge. Si bien la organización no fue estrictamente empresaria, contó con el apoyo de empresarios (sin participar directamente, la UIA contribuyó con financiamiento). Surgió como fuerza de choque a partir de la huelga metalúrgica en los Talleres Vasena e Hijos, cuya represión desencadenó el momento más álgido de conflictividad del período que culminó en la Semana Trágica.

El pico de conflictividad puso en jaque el control patronal en el sitio de trabajo, pero tras la derrota de las huelgas en torno a 1922, el reclamo obrero decayó y volvieron a florecer las iniciativas “sociales” impulsadas por los patrones. A su vez, la difusión del maquinismo y las líneas de montaje fordistas en la entreguerra permitieron prescindir de los aspectos más virulentos de la vigilancia y el disciplinamiento, ya que las máquinas eran las encargadas de regular los ritmos, tiempos y modos de trabajo. Entre las iniciativas paternalistas que se expandieron en una década de relativa calma social se destacaron las orientadas hacia las cada vez más numerosas obreras. Las mujeres eran consideradas más maleables que los varones, y los empresarios o sus organizaciones afines, consideraban que se podía influir sobre ellas a través de la acción pedagógica. Con ese fin, difundían propuestas de los industriales norteamericanos, que abarcaban la higiene fabril, pero también el alojamiento obrero, el recreo y el esparcimiento, el cuidado de las familias, etcétera. Una de las iniciativas más relevantes fue la organización de escuelas fabriles para obreras en la década de 1920 que tenían como objetivos difundir la defensa de la Nación y el hogar, el amor por las fuerzas armadas y las instituciones, naturalizar e incorporar a los inmigrantes a la vida nacional y neutralizar la difusión de “ideologías foráneas” promoviendo la paz social (McGee Deutsch, 2003; Scheinkman, 2018).

Esto coincidió con la hegemonía de la corriente sindicalista en el movimiento obrero, que desplazando el predominio anarquista, se abocó a la obtención de mejoras económicas adoptando un “reformismo pragmático” y una actitud más propensa a la búsqueda de la intervención del Estado en los conflictos laborales. A su vez, los gobiernos radicales, tras el pico represivo de la Semana Trágica y las huelgas

patagónicas de 1921, tuvieron una actitud algo más negociadora en los conflictos.

La aprobación de algunas leyes laborales, a instancias de los diputados socialistas, como la de Accidentes de Trabajo (1915), la de Trabajo a Domicilio (1918) y la que finalmente garantizó la jornada de ocho horas (1929), una demanda largamente sentida del movimiento obrero, así como la reforma de la ley de Trabajo Femenino y de Menores (1924), fueron expresión de esta intención de mediar en los conflictos sociales, si bien las normas represivas anteriores no fueron derogadas. La expansión de los Departamentos Provinciales de Trabajo, que debían supervisar su cumplimiento –más bien modesto–, fue resultado de lo mismo.

### Ideas y políticas públicas

Entre 1870 y 1930 el principal instrumento para la protección de la producción manufacturera local fueron las tarifas aduaneras, dada la ausencia de otro tipo de políticas crediticias, de comercialización o tributarias, más allá de algunos apoyos puntuales. Su consideración, con todo, obedeció más a problemas fiscales que al establecimiento de una política explícita de industrialización. Debe notarse que muchas investigaciones que resaltan el proteccionismo de las tarifas aduaneras durante el modelo agroexportador suelen pasar por alto que “una estrategia arancelaria cuyo objetivo sea maximizar los recursos para el fisco no resulta automáticamente la más adecuada desde el punto de vista de la política industrial” (Schvarzer, 1993).

En ese sentido, en la década de 1870 el carácter de la política aduanera fue profundizando lo delineado desde la presidencia de Mitre: la mayor carga fiscal recaía sobre la importación de bienes de consumo masivo, mientras iban perdiendo importancia los derechos de exportación. Para sustentar el esfuerzo final asociado a la guerra del Paraguay, la Ley de Aduana de 1869 llevó la tasa sobre siete mercancías de consumo básico (yerba mate, tabaco, té, café, azúcar, aguardiente y vino) del 20,5 al 30%; estos productos, sumados a los tejidos, representaban entonces cerca del 60% de las importaciones (Garavaglia, 2016). En 1872, a instancias del Poder Ejecutivo, se creó una Comisión para reformar la

Ley y en ese contexto se produjo un importante debate parlamentario sobre el papel de la Aduana como fuente de recursos fiscales o como basamento de una política de protección industrial.

El impacto local de la crisis de 1873 –primera crisis general del capitalismo– profundizó las inquietudes por el rumbo de la economía nacional, que se enlazaron con la necesidad del gobierno de obtener mayores rentas por la fuerte reducción en los ingresos fiscales. En 1875 los intereses y las amortizaciones de la deuda pública representaron un cuarto del presupuesto nacional, a lo que debía sumarse el pago de las “garantías” concedidas a las empresas ferroviarias como un porcentaje de ganancias sobre su capital invertido. Las reservas en oro, que sumaban 15 millones de pesos en 1872, habían caído en tres años hasta los dos millones, ante la decisión de mantener en funcionamiento la Caja de Conversión del Banco de la Provincia de Buenos Aires, que operó entre enero de 1867 y mayo de 1873. La convertibilidad se sostuvo recurriendo al endeudamiento externo, dado que el balance comercial mostró una tendencia negativa. Por ello, la elevación de las tarifas aduaneras no resultó una propuesta sorpresiva ante la crisis.

En ese contexto, varios de los más grandes ganaderos apoyaron el proyecto para levantar una fábrica de paños de lana impulsada durante más de una década por el italiano Francisco Carulla. La “Industrial del Plata” contó con algunos terratenientes entre sus accionistas y directivos (Eduardo Olivera, fundador y presidente de la SRA, fue su promotor principal) pero en 1871 la suscripción de capital apenas llegaba a la mitad de lo esperado. Ante la posibilidad de quiebra, Carulla solicitó auxilio a la Legislatura de la Provincia de Buenos Aires y al Congreso de la Nación, que realizaron aportes para que la empresa lograra sobrevivir. Además se la exceptuó del pago de derechos a las herramientas y maquinarias importadas, lo que permitió su entrada en operaciones en 1873, aunque la suerte le sería esquiva y el emprendimiento quebraría pocos años después (Panettieri, 2000).<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> En 1882, la fábrica fue puesta nuevamente en marcha por Adrián Prat. Otros intentos de terratenientes por establecer industrias también fracasaron en la época, como el de una fábrica de papel impulsada por Antonio Álvarez de Arenales.



Por otra parte, desde 1874 se presentaron algunos proyectos legislativos relacionados con la promoción de industrias, aunque no fueron aprobados. Uno de ellos solicitaba un préstamo estatal a largo plazo para una empresa textil entrerriana, a cambio de la garantía de proveer telas militares a bajo precio. Otra iniciativa que no tuvo éxito fue presentada por Vicente Fidel López y proponía el otorgamiento de una garantía del 7% por el lapso de una década para las industrias que se dedicaran al procesamiento de materias primas locales (algodón, añil, arroz, azúcar, café, lana, madera, maíz, pieles o trigo) y que tuvieran un capital de entre cien mil y dos millones de pesos fuertes (Cuccorese, 1966).

Por el contrario, otros proyectos de fomento industrial que sí recibieron aprobación del Congreso de la Nación fueron, en 1874, el otorgamiento de veinte mil pesos fuertes provenientes de los fondos públicos a la primera fábrica que se instalase en el país con la intención de obtener tinte añil y, al año siguiente, la autorización de un proyecto que proponía destinar la misma suma y dos leguas de tierra a la empresa que se interesara en destilar aguardiente y producir azúcar en territorio chaqueño (Panettieri, 1983).

El proteccionismo de la década de 1870 tuvo como marco político la emergencia de un grupo de jóvenes reformistas (intelectuales y universitarios) reunidos como fracción del Partido Autonomista, quienes se proponían transformar las condiciones económico-sociales del país merced a la elaboración de un proyecto político alternativo. Entre sus líderes estaban Carlos Pellegrini, Miguel Cané, Lucio Vicente López (hijo de Vicente Fidel), Aristóbulo del Valle y Leandro N. Alem, varios de ellos participantes en los debates por la Ley de Aduanas de 1875 y 1876 (Odisio, 2014). Su programa incluía “la reforma del sistema político, la transformación del régimen agrario y la instalación de una gran industria nacional como base de la independencia económica que [fundamentara] la independencia política del país” (Chiaramonte, 1971).

Los referidos debates parlamentarios tenían como antecedente las controversias que se venían desplegando en la Legislatura de la Provincia de Buenos Aires desde 1874. Los gobernadores Álvaro Barros y Carlos Casares manifestaban una posición favorable al proteccionismo, que llegó a ser prácticamente unánime en la Cámara de Diputados provincial. En 1875 el Poder Ejecutivo Nacional propuso

un aumento general del 5% sobre los derechos de importación con el objeto de apuntalar sus rentas. Para enfrentar la difícil situación externa, se solicitaba al mismo tiempo una rebaja del 3% sobre las tarifas de exportación. Pero “a ese criterio meramente financiero los paladines de la industrialización, encabezados por el anciano López y el joven Pellegrini, [contrapusieron] una enmienda de claros ribetes proteccionistas y de fomento, basada en la introducción de derechos diferenciales” (Dorfman, 1970). Estos legisladores, secundados por Miguel Cané y Dardo Rocha, entre otros, lograron que se aprobara una suba en la protección arancelaria mayor a la incluida en el proyecto original. Toda mercancía introducida del exterior debería pagar un impuesto del 20%, salvo algunas excepciones.

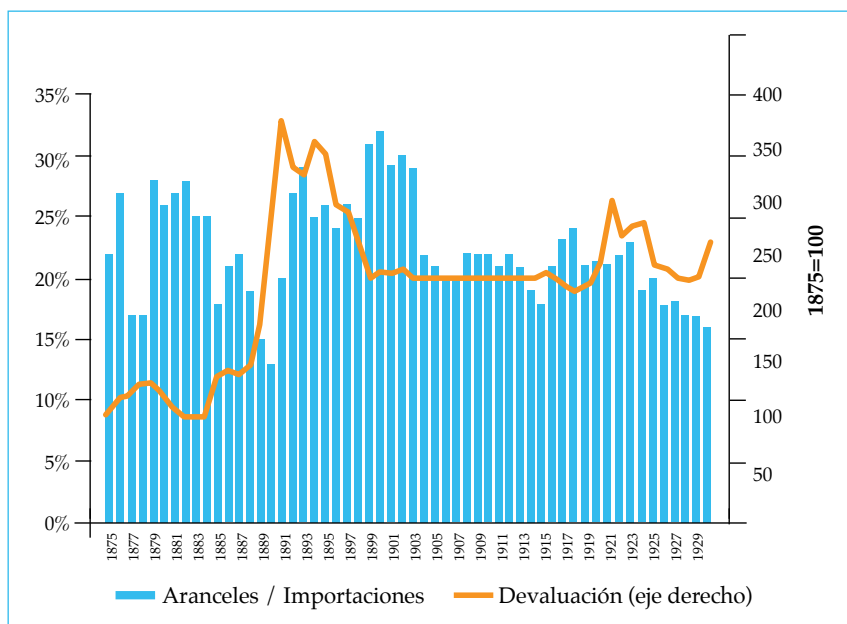
En 1876, el Poder Ejecutivo envió al Parlamento un proyecto que reducía nuevamente los gravámenes, dando inicio a un nuevo debate en torno al proteccionismo. La Comisión de Presupuesto de la Cámara de Diputados (encabezada por Pellegrini) planteó que si bien la política tarifaria debía considerar la obtención de recursos fiscales, no podía dejarse de lado la modalidad en que el país establecía sus relaciones con el extranjero, lo que fue uno de los principales puntos de discusión, ya que la opinión contraria sostenía que la Constitución no permitía otorgar un tratamiento proteccionista a la Ley de Aduanas. Esta Comisión rechazó el proyecto del Ejecutivo, lo que llevó a la renuncia del ministro de Hacienda, Norberto de la Riestra. La Cámara de Diputados mantuvo los lineamientos generales de la ley del año previo, elevó la tarifa un 5% más y aceptó algunas modificaciones en el tratamiento particular. La Comisión de Hacienda del Senado, en cambio, retomó la postura del Poder Ejecutivo, dejó de lado el criterio proteccionista y propuso moderar las subas tarifarias e incluir más productos dentro de las excepciones del arancel a la importación. La Ley finalmente sancionada fue un resultado intermedio entre las dos posturas: el arancel general se estableció en 25% y se ampliaron las excepciones, tanto de aquellos bienes que debían pagar una sobretasa como de los que resultaban beneficiados con rebajas.

En 1878 se liberó de aranceles la importación de maquinarias industriales y al año siguiente se volvió a debatir la Ley de Aduanas en términos que recordaban las discusiones aludidas. El gobierno presentó un proyecto incrementando las tarifas aduaneras que sufrió

la oposición de Bartolomé Mitre y la contrapropuesta de Miguel Cané para elevarlas aún más. Con todo, la alternativa favorable al proteccionismo no logró cuajar en Argentina en un movimiento con peso específico como para imponer un cambio más profundo en el rumbo económico del país. Las medidas no fueron complementadas con otras igualmente necesarias (apoyo crediticio o financiero, por ejemplo) que pudieran cimentar un proceso de industrialización más profundo. Además, la apreciación cambiaria actuaba en un sentido contrario, abaratando las importaciones en moneda local (gráfico 5). En 1881 se sancionó la ley 1.130 que estableció el peso como unidad monetaria del país, y entre 1883 y 1885 se logró sostener nuevamente la convertibilidad, con paridad de un peso papel por cada peso oro. En ese contexto, la instauración del “proyecto del ochenta” y el éxito económico del modelo agroexportador acallarían cualquier voz alternativa a la supeditación de la economía argentina a la británica. Por su parte, los ingleses adoptaron una estrategia pragmática, ya que la industrialización favorecida por las tarifas incrementaba la necesidad de bienes intermedios y de capital importados (Rocchi, 2006). Una reducción de los aranceles podría disminuir esa demanda y abrir camino a otros competidores más eficientes, como los alemanes o norteamericanos. En igual sentido, la importación de carbón estuvo liberada del pago de derechos durante todo el período.

El mayor nivel de protección real del período se produjo luego de la profunda crisis de 1890. La suba de derechos elevó el aporte generado por los aranceles sobre el total de importaciones hasta los primeros años de la siguiente década. Específicamente se elevaron las tarifas aplicadas sobre los bienes de consumo final, que en promedio subieron más de diez puntos porcentuales, mientras cayeron los de los productos intermedios (gráfico 6). Como ya señalamos, las industrias azucarera y vitivinícola resultaron particularmente beneficiadas. La devaluación del signo monetario tras la crisis actuó en el mismo sentido, incrementando la protección de la producción local, aunque en este caso la apreciación comenzó a manifestarse rápidamente, desde 1894. En virtud de ese proceso, en 1899 se dictó la Ley de Conversión que fijó la nueva paridad en 2,27 pesos papel por cada peso oro.

**Gráfico 5.** Argentina. Protección implícita y tipo de cambio, 1875-1930 (devaluación, 1875=100)



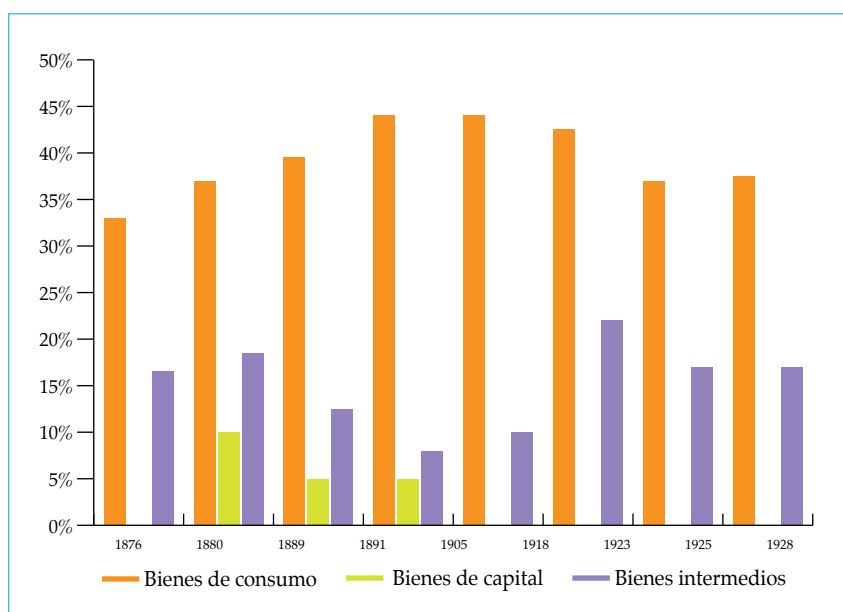
Fuente: elaboración propia en base a datos de Rocchi (2006, tabla 1.9).

A comienzos del siglo veinte, los sectores industriales más protegidos eran el azúcar y las bebidas, mientras que textiles e indumentaria se ubicaban en segundo lugar. Por entonces, y luego de una controversia de muchos años, en 1905 se aprobó una Ley General de Aduanas, cuya estructura sustancial se mantuvo hasta la Segunda Guerra Mundial. El nuevo esquema buscaba garantizar la estabilidad de los ingresos fiscales, sin la necesidad de que el Congreso estableciera los derechos cada año.<sup>3</sup> La nueva reglamentación fijó los “aforos”, o precios de referencia para las importaciones, sobre los cuales se aplicaban luego las respectivas tarifas aduaneras. Sin embargo, al igual que el sistema aduanero

<sup>3</sup> La Dirección General de Rentas, creada en 1877, redactaba las “Tarifas de Avalúo” que establecían los derechos de importación y eran presentadas anualmente por el Poder Ejecutivo. En 1900 esas facultades fueron transferidas al Congreso Nacional.

heredado, no diferenciaban los productos por categoría, haciendo que los de menor calidad pagaran relativamente una tarifa más elevada, lo que impactó en mercados como el textil, del vino o el azúcar. La producción local podía así competir con las importaciones de bienes de consumo popular, mientras que las manufacturas más elaboradas o de mayor valor seguían siendo importadas, dado que los impuestos que abonaban resultaban proporcionalmente menores.

**Gráfico 6.** Argentina. Tarifas aduaneras promedio por tipo de bien, 1876-1928



Fuente: elaboración propia en base a datos de Rocchi (2006, tabla 1.7).

La referida Caja de Conversión funcionó entre 1900 y 1914 y, a pesar de suspenderse durante la guerra, el tipo de cambio se mantuvo en el mismo nivel prácticamente hasta 1920 (gráfico 5). También impactaba sobre la protección efectiva la discrepancia entre los precios de referencia de los aforos y los de mercado considerados en las tarifas. Así, en las décadas posteriores a la implementación de la Ley de Aduanas, la inflación internacional implicó que los derechos de importación fueran menores a los planeados ya que los aforos no siguieron la evolución de

los precios reales de importación, lo que impuso la necesidad de actualizarlos en 1911, 1923 y 1931.

En relación con las posibilidades de financiamiento industrial, si bien no existió una política sistemática al respecto, hubo empresas grandes e incluso medianas que consiguieron financiación y respaldo de los principales bancos estatales y privados. El Banco de la Nación Argentina y de la Provincia de Buenos Aires, así como los Bancos de Londres, el Francés o el de Italia, habilitaban crédito a emprendimientos manufactureros, sobre todo (pero no únicamente) cuando existían lazos o motivos políticos. La Bolsa de Comercio ofrecía menos oportunidades, aunque un número acotado de grandes firmas industriales cotizaba sus papeles (Rocchi, 2006).

Al finalizar la Primera Guerra Mundial fue muy importante la aparición de una voz específica sobre los problemas industriales. A partir de 1918, como vimos, el ingeniero Alejandro Bunge promovió la aparición mensual de la REA. Con esta publicación, Bunge y sus colaboradores pretendían influir en la orientación de las políticas de gobierno, además del compromiso directo que algunos de ellos tenían en distintos ámbitos de actuación pública. Durante los años veinte serían objeto de consulta permanente por parte de las autoridades nacionales, organismos públicos y corporaciones empresariales, además de participar de manera destacada y constante en la prensa. Este grupo parecía compartir una interpretación que enfatizaba las dificultades que presentaba la economía para mantener su crecimiento: Argentina había completado una etapa marcada por la expansión de la producción primaria exportable, por lo que era necesario buscar nuevas fuentes de riqueza en la diversificación de la producción agraria, la expansión de los cultivos industriales y la industrialización misma (Rougier y Odisio, 2017).

Bunge estimaba que a la salida de la guerra las perspectivas para la economía argentina eran sobresalientes. En particular, debía abandonarse la política comercial “de lineamientos vagos” que se había formulado cuando “nuestro comercio exterior importaba en todo el año lo que hoy importa en un día: consistió y consiste aún hoy en comerciar cuanto se pueda con el exterior” (Bunge, 1918). En su lugar, debía implementarse una política social y económica que defendiera la producción industrial una vez reestablecido el comercio internacional y conquistara la

“independencia económica” en el mediano plazo. Para ello era necesario adoptar medidas claras y duraderas de fomento:

Se ha sostenido durante demasiado tiempo que la República Argentina era y debía seguir siendo un país agrícola [...]; que la explotación de otras fuentes de riqueza y las industrias resultaba difícil y costosa [...], la situación de nuestro país no ofrece ningún obstáculo insuperable para que un cambio de política económica nos permita colocarnos en la posición de una nación de primer orden [...], ha llegado el momento de orientar el esfuerzo nacional hacia el perfeccionamiento de su producción, multiplicando sus cultivos, no en extensión sino en variedad, explotando minas y ensanchando y creando manufacturas [...] por medio de una industrialización adelantada (Bunge, 1921).

En septiembre de 1919, en la primera Conferencia Económica Nacional patrocinada por la CACIP participaron funcionarios, empresarios e intelectuales, muchos de ellos colaboradores de la REA. Muchas de las intervenciones consideraban necesario fomentar solo las “industrias naturales”, esto es, aquellas que utilizaban materias primas disponibles en el país, en contra de las que se consideraban “industrias artificiales”.

Las conclusiones a las que llegó la sección “Industrias Fabriles” de la Conferencia afirmaban la necesidad de defender y desarrollar a las industrias de transformación, para lo cual era necesario “que una ley de carácter realmente nacional, levante empalizadas que las defiendan dentro del propio hogar, tan altas como lo exija el ataque de los colosos de afuera”. Se propuso la liberación de impuestos a la importación de maquinarias, la protección a las industrias creadas durante la guerra (para evitar el “aniquilamiento de capitales nacionales” y la desocupación) y estímulos y garantías para las fábricas que elaborasen materias primas nacionales. También recomendaban establecer una ley *antidumping* y crear una comisión federal de valores para estudiar detalladamente los costos de los productos importados y determinar los niveles de protección a aplicar. Como tratamiento especial se declaró la conveniencia de fomentar la industria siderúrgica.

El cambio de gobierno reforzó el optimismo de Bunge respecto a las posibilidades de concretar sus anhelos. En efecto, Alvear anunció

una orientación económica más “industrialista” en su mensaje en el Congreso a comienzos de 1923, donde recogía mucho del discurso de la REA y la CACIP. El nuevo presidente señaló que las actividades tradicionales eran la fuente principal de riqueza pero que la Argentina debía definir con claridad una orientación económica que no rezagara el perfeccionamiento industrial para, en definitiva, “hacer progresos en el sentido de bastarnos a nosotros mismos”, una expresión ampliamente esgrimida en la REA y por algunos militares. Con todo, al año siguiente notaría que el proteccionismo no debía producir el encarecimiento del costo de vida, dando continuidad a la orientación tradicional del radicalismo (de Alvear, 1928).

Bunge adquirió fuerte protagonismo como el principal asesor e impulsor del proyecto de reforma fiscal y aduanera llevado adelante por Herrera Vegas. La propuesta original retomaba algunas medidas planteadas por el grupo de Bunge: un arancel mínimo para insumos y maquinarias, de entre 25 y 50% para industrias incipientes y de 80% para los artículos de lujo e industrias ya consolidadas. El ministro juzgaba como peligroso un alza de todos los derechos aduaneros, pero proponía la protección a las industrias “que elaboren materias primas verdaderamente nacionales, a fin de defenderlas, porque [...] se perjudicará, si estas industrias se paralizaran, a multitud de obreros [...] es justo que pasemos ya del período agrícola al período industrial” (citado en Villarruel, 1993). El proyecto fue enviado con algunos cambios al Congreso. Los radicales defendieron el propósito fiscal de la reforma, mientras que los socialistas la criticaron severamente. Enrique Dickman y Juan B. Justo sostuvieron que el “fomento de la industria nacional” ocultaba la intención de aumentar los recursos fiscales a costa de los consumidores obreros o, aún peor, favorecer los intereses de empresarios capitalistas que solo podían vivir bajo el amparo de la protección y perjudicar a la agricultura y la ganadería.

Con modificaciones, la reforma arancelaria fue aprobada pero la fiscal, que incluía un impuesto progresivo a la renta, se trabó definitivamente por la airada oposición de los sectores propietarios. Poco después, Herrera Vegas fue desplazado por Víctor Molina, un declarado librecambista que solicitó una rebaja de los gravámenes de algunos artículos (azúcar, tejidos de algodón y lana). Ello provocó la prolongación del debate, donde algunos diputados mantuvieron el discurso del



“bastarnos a nosotros mismos”, convertido en un verdadero eslogan de los defensores de la industria y de la “independencia nacional”. El protagonismo de Bunge pareció incrementarse en los siguientes años. Particularmente, el ascenso de Luis Colombo a las posiciones directivas de la UIA después de 1925 acercó los puntos de vista de esta entidad con los de la REA, mientras que el ingeniero se transformaba en el principal asesor del dirigente.

Por otra parte, algunos oficiales del Ejército y la Marina contribuyeron a la formación de un conjunto de ideas favorables a la industrialización como forma de asegurar la “defensa nacional” (Odisio y Rougier, 2020). El escaso interés por la producción de insumos básicos durante los años de expansión de la economía agroexportadora fue contrastado por un grupo pequeño de militares, muchos de ellos agrupados en el Comando de Ingenieros, que propugnaba por la industrialización y una mayor “independencia económica”. Desde allí surgieron incluso algunas iniciativas puntuales. La más significativa fue, sin dudas, la creación en 1922 de YPF, bajo la dirección del coronel Enrique Mosconi, que apostaba al desarrollo de una industria petrolera estatal integrada y pretendía “romper con los trusts” extranjeros que controlaban esa producción. Alvear apoyó el desarrollo de YPF y permitió la subsistencia de la explotación privada, como había ocurrido con la anterior administración, pero fortaleciendo la acción estatal sobre el mercado petrolero. En 1923, el Poder Ejecutivo solicitó al Parlamento la sanción de un crédito para instalar destilerías e intensificar la producción fiscal y propuso reformas al Código de Minería para que todas las minas fueran consideradas bienes privados de la Nación, abriendo la posibilidad para que el Estado las explotara directamente. Estos proyectos no fueron tratados pese a la insistencia del gobierno, que debió actuar por decreto. Ese mismo año, una ley autorizó al Poder Ejecutivo a fomentar la industria aeronáutica y la metalúrgica, lo que daría origen poco después a la creación de la Fábrica Militar de Aviones, dependiente de la Dirección General de Aeronáutica.

También en 1923, la CACIP presentó un proyecto de ley de estímulo a la industria, que contemplaba la creación de una Comisión de Fomento, presidida por el ministro de Agricultura y compuesta por el decano de la Facultad de Ciencias Exactas de la Universidad de Buenos Aires, el director general de Industria y Comercio, el director

general de Estadística y delegados de la UIA, la CACIP, el Centro de Consignatarios, la SRA y la Bolsa de Comercio, que establecería las condiciones de los beneficios a las industrias.

El proyecto incluía la exención, aplazamiento o reducción de impuestos y derechos aduaneros, primas de estímulos a la exportación, préstamos en efectivo y un régimen especial para el transporte de mercaderías. Estos mecanismos se implementarían para las industrias “nuevas” (las implantadas a partir de 1915), para las industrias existentes “cuya producción no satisfaga la demanda normal del consumo interno”, para las industrias con capacidad exportadora, y habría medidas adicionales para aquellas industrias implicadas en la “defensa nacional”. Se contemplaba también la defensa de los productores locales, como la obligatoriedad de que los artículos fabricados en el país llevaran la leyenda “industria argentina” o la preferencia de las empresas nacionales en las licitaciones públicas. Asimismo, la Comisión de Fomento podía proponer la concesión de beneficios de *draw-back*, considerando tanto el interés fiscal como el de la industria nacional y el aumento de los derechos aduaneros para evitar el *dumping*.

El proyecto condensaba las diferentes alternativas esgrimidas en los años de la inmediata posguerra y evidenciaba el impacto de las ideas de Bunge y la REA en las corporaciones e interesados en el avance de las manufacturas, como los militares, y también el mayor peso de la UIA dentro de la Corporación. Se trataba del primer programa exhaustivo de estímulo público a la industria nacional que no reducía el fomento industrial a la protección aduanera y que en adición contemplaba instrumentos fiscales, crediticios y otros, además de considerar especialmente a las industrias básicas ligadas a la defensa nacional. Si bien no tuvo trascendencia en su momento y no logró influir sobre el rumbo económico de los gobiernos radicales, el conjunto de tópicos y preocupaciones entonces planteado tendría notable persistencia en debates posteriores.

Algunas de estas propuestas fueron retomadas años más tarde por Colombo, quien procuró definir un programa industrial frente a la discusión planteada por la SRA y el gobierno yrigoyenista respecto a la necesidad de reorientar el comercio exterior hacia Gran Bretaña. Él ubicaba el problema central en la falta de protección aduanera –como se reclamaba en la REA desde sus inicios–, puesto que la tarifa de avalúos no era más que un “anacrónico librejo que rige desde hace cuarenta años

a fuerza de remiendos y tafetanes” con principios puramente fiscales, dando cuenta del poco avance de la política industrial desplegada por los gobiernos radicales. La queja del empresario apuntaba no solo a que la tarifa implementada no fomentaba el desarrollo manufacturero sino que además protegía “al revés”: “En ciertos casos la materia prima requerida por algunas industrias, y que no se produce en el país, paga derechos mayores que el producto elaborado similar al de la manufactura propia” (Colombo, 1929). Agregaba que aquellas industrias que sí estaban protegidas, como la azucarera o vitivinícola, habían permitido el desarrollo regional; lo mismo había sucedido con otras industrias protegidas por razones fiscales como la producción de cemento portland o algunos artículos de hierro. En este sentido, junto a la propuesta del desarrollo de actividades relativamente simples, apuntaba a impulsar industrias que garantizaran insumos estratégicos, en claro guiño a las preocupaciones de algunos militares y del nacionalismo económico.

Las propuestas de Colombo constituían un nuevo programa industrialista. En primer lugar, señalaba la necesidad de una reforma inmediata de la tarifa de avalúos y un aumento general de los aranceles para otorgar una “protección racional de la industria manufacturera”. También proponía una serie de medidas destinadas a contrarrestar el *dumping* y estimular el desarrollo de la minería. Paralelamente, incluía medidas destinadas a establecer un marco propicio para las manufacturas: la creación de un ministerio de Economía o de Industria y Comercio, la conformación de una Junta Asesora con representantes de los productores, la reforma de las leyes impositivas, la compilación del código de trabajo nacional y de las leyes sociales en un cuerpo legal homogéneo (que asegurase “la armonía del capital y el trabajo”) y la nacionalización automática de los inmigrantes. Finalmente, también consideraba el impulso de la infraestructura en caminos y la creación de una marina mercante.

Se trataba de un proyecto de impulso económico que contemplaba a la vez el desarrollo del mercado interno y la posibilidad de agregar valor a las exportaciones de materias primas a través de su industrialización. De algún modo, esta idea iba más allá de las posiciones de Bunge o los militares, y no sería realmente tenida en cuenta como posibilidad hasta la Segunda Guerra Mundial. Colombo realizaba además una dura crítica a la política social del radicalismo, cuyas leyes perturbaban “la necesaria

armonía entre el capital y el trabajo y que han encarecido la producción argentina". La participación personal de Colombo en el golpe militar de 1930 fue el corolario de estas preocupaciones, como así también de Bunge y varios de sus colaboradores en la REA.

## Consideraciones finales

En pleno modelo agroexportador, y en particular después de 1890, surgió en Argentina una industria de importancia incuestionable que llegó a generar el 15% del PBI en la década de 1920, contrariando la visión tradicional que asociaba el surgimiento de la industria moderna en el país a la crisis mundial de 1930. Su organización espacial consolidó a la ciudad de Buenos Aires y su conurbano como el eje geográfico de la producción industrial, seguido de lejos por la actividad desarrollada en Mendoza, Santa Fe y Tucumán.

Este avance industrial se produjo en consonancia con las características más generales de la economía de la época. Los mayores establecimientos fabriles del período, los frigoríficos, tenían su principal mercado en la exportación. Otras agroindustrias tuvieron gran despliegue pero orientadas mayormente hacia el mercado interno. Su condición de posibilidad fue la amplia disponibilidad de materias primas a bajo costo, una demanda local en fuerte expansión y la receptividad de los sucesivos gobiernos frente a las presiones para establecer barreras aduaneras, siempre y cuando no pusieran en entredicho el flujo de manufacturas proveniente desde Inglaterra. Así surgieron grandes molinos harineros, bodegas vitivinícolas, ingenios azucareros y fábricas alimenticias y de bebidas que se expandieron hasta los primeros años del siglo veinte pero rápidamente encontraron límites para colocar la totalidad de su capacidad productiva y la imposibilidad de penetrar mercados extranjeros.

Otros sectores fueron también impulsados por el crecimiento urbano del país, alimentado por la masiva llegada de inmigrantes y una economía inestable pero en franca expansión. Ejemplos de ello fueron la industria textil y de la confección, del calzado o la metalúrgica desde finales del siglo diecinueve y, ya en las primeras décadas del siguiente, la aparición de fábricas cementeras de gran tamaño, farmacéuticas

o químicas, como asimismo de bienes de consumo durable, como el ensamblaje de automotores y su industria vinculada. Asociado a esta novedad, también se produjo el desarrollo de la producción petrolera a partir del establecimiento de YPF, empresa estatal de gran relevancia económica.

Una característica fundamental del desarrollo industrial en Argentina fue que encontró rápidos límites para mantener su crecimiento. Por ejemplo, los frigoríficos dependían fuertemente de las condiciones económicas y políticas del mercado de destino, y en los sectores orientados al consumo interno, el crecimiento poblacional y del ingreso nacional habían permitido su surgimiento y expansión, pero en condiciones realmente excepcionales, que eran difíciles de sostener o repetir en el largo plazo. Desde el punto de vista de su integración productiva, ni los empresarios ni el Estado mostraron interés en avanzar hacia los sectores “aguas arriba”, por lo que la industria dependió de la importación de tecnología, maquinarias, equipos, repuestos e insumos. Asimismo, no hubo políticas globales de fomento industrial, habiendo en cambio una protección arancelaria selectiva para ciertas actividades que respondía más a los vínculos personales de los empresarios con las élites políticas, y que buscaba antes garantizar la rentabilidad de bienes que solo encontraban colocación en el mercado interno (o a lo sumo, y esporádicamente, en los países limítrofes) que a una voluntad de desarrollar la industria nacional para que fuera competitiva y pudiera exportar.

Otro rasgo perdurable de la estructura industrial fue su marcada polarización. Si bien esto era ya perceptible en el período anterior, fue en estos años que se consolidó como una particularidad permanente. En cada rama podía discriminarse un grupo pequeño de grandes empresas que la dominaba en términos de capitales invertidos, fuerza motriz, fuerza de trabajo ocupada, niveles de producción, control del mercado, capacidad de presión y vinculaciones con el poder político, etcétera. Por otra parte, había una infinidad de establecimientos de pequeña escala y producción semiartesanal, que si bien acaparaban una porción importante de la mano de obra disponible, aportaban un valor económico mucho menor.

También debe notarse que los grandes empresarios, que dominaron la UIA desde su fundación en 1887, estaban diversificados en numerosas actividades, que excedían a las estrictamente industriales, y

aprovechaban las oportunidades que se presentaban para hacer negocios en la producción agropecuaria, las finanzas y la banca, la inversión y especulación con bienes raíces, el comercio, etcétera. Las preocupaciones expresadas desde la institución pasaron de un incipiente paternalismo a la adopción de posturas más represivas frente a un movimiento obrero que también fortaleció su organización y fue radicalizando sus reivindicaciones económicas y políticas. Esa puja se reflejó en las tensiones desatadas sobre el Estado, cuyo accionar osciló entre cierta protección a los derechos laborales y el enfrentamiento directo al conflicto social.

En términos de política económica, los instrumentos desplegados en favor de un mayor avance fabril fueron limitados. Incluso tras el arribo de los gobiernos radicales –en principio, más receptivos a las demandas populares y a las propuestas que después de la Primera Guerra Mundial reclamaban profundizar el desarrollo industrial del país, como las de Alejandro Bunge y su grupo– la defensa de las actividades manufactureras no fue mucho más allá de la protección aduanera para la fabricación local de algunos bienes finales de consumo. Las tarifas arancelarias debieron así mediar dificultosamente entre las presiones de los empresarios que reclamaban protección, las necesidades fiscales de un Estado que obtenía el grueso de sus recursos sobre los impuestos al comercio externo y el fortalecimiento de la “relación especial” con Gran Bretaña. Más allá de la posibilidad de los “capitanes de la industria” de acceder a otros mecanismos puntuales de apoyo cuando lo requerían (como créditos bancarios) gracias a sus lazos con el poder político, solo una porción subalterna de la burocracia y la oficialidad manifestó interés por establecer un programa de industrialización más vasto.

Estas características estructurales y el limitado margen de manobra, tanto del sector en sí como de la política económica, hacían que el desarrollo industrial nacional –incluso a pesar de ser el más importante de América Latina– tuviera bases de sustentación endebles. La Primera Guerra Mundial fue un llamado de alerta sobre las dificultades que la modificación de las condiciones internacionales podía implicar para el desenvolvimiento fabril, aunque no fueron tenidas debidamente en cuenta. En definitiva, la prosperidad que pareció experimentar la industria nacional entre 1870 y 1930 dependía del mantenimiento de la inserción subordinada del país en la división internacional del trabajo y los

mercados de capitales. El impulso agroexportador dio nacimiento a la moderna industria argentina; su clausura demostró que las actividades manufactureras no podían sostenerse por sus propios medios. Más allá de las difundidas apariencias de modernidad, Argentina estaba todavía lejos de poder ser llamada una nación plenamente industrial.

## Bibliografía

- Badoza, Silvia y Belini, Claudio, 2009, "La Compañía General de Fósforos, 1889-1929: expansión y límites de una gran empresa en una economía agro-exportadora", en *Desarrollo Económico*, vol. 49, n° 193.
- , 2013, "Origen, desarrollo y límites estructurales de la industria del papel en la Argentina, 1880-1940", en *Revista de Historia Industrial*, año 21, n° 53.
- Barbero, María Inés y Rocchi, Fernando, 2002, "Empresarios, empresas y organizaciones empresarias", en de Marco, Miguel Ángel (coord.), *Nueva historia de la Nación Argentina. Tomo 9: La Argentina del siglo XX c. 1914-1983*, Buenos Aires: Planeta.
- Belini, Claudio, 2008, "Una época de cambios: la industria textil argentina entre dos crisis, 1914-1933", en *Estudios Ibero-Americanos*, vol. 34, n° 2.
- , 2017, *Historia de la industria en la Argentina: de la Independencia a la crisis de 2001*, Buenos Aires: Sudamericana.
- Bialet Massé, Juan, 1904, *Informe sobre el estado de las clases obreras en el interior de la república. Presentado al Excmo. Sr. Ministro del Interior Dr. Joaquín V. González. Tomo Primero*, Buenos Aires: A. Grau.
- Campi, Daniel, y Girbal-Blacha Noemí, 1995, *Estudios sobre la historia de la industria azucarera argentina*, San Miguel de Tucumán; Jujuy: Facultad de Ciencias Económicas, UNT ; Unidad de Investigación en Historia Regional, UNJu.
- Cerdá, Juan Manuel, 2011, *Condiciones de vida y vitivinicultura: Mendoza, 1870-1950*, Bernal: Universidad Nacional de Quilmes.
- Ceva, Mariela, 2010, *Empresas, trabajo e inmigración en la Argentina. Los casos de la Fábrica Argentina de Alpargatas y la Algodonera Flandria (1887-1955)*, Buenos Aires: Biblos.

- Chiaramonte, José, 1971, *Nacionalismo y liberalismo económicos en Argentina, 1860-1880*, Buenos Aires: Solar-Hachette.
- Colombo, Luis, 1929, *¡Levántate y anda!*, Buenos Aires: Gleizer.
- Comisión Directiva del Censo, 1889, *Censo general de la población, edificación, comercio é industrias de la ciudad de Buenos Aires levantado en los días 17 de agosto, 15 y 30 de septiembre de 1887*, Buenos Aires: Compañía Sud-Americana de Billetes de Banco.
- Cortés Conde, Roberto, 1979, *El progreso argentino, 1880-1914*, Buenos Aires: Sudamericana.
- Cuccorese, Horacio, 1966, "El pensamiento económico industrial proteccionista de Carlos Pellegrini", en *Económica*, vol. 12, n° 35.
- de Alvear, Marcelo, 1928. Presidencia Alvear 1922-1928, *Compilación de Mensajes, Leyes, Decretos y Reglamentaciones*, Tomo I, Buenos Aires: Jerónimo Pesce.
- Díaz Alejandro, Carlos Federico, 1975, *Ensayos sobre la historia económica argentina*, Buenos Aires: Amorrortu.
- Dorfman, Adolfo, 1970, *Historia de la industria argentina*, Buenos Aires: Solar-Hachette.
- Falcón, Ricardo, 1984, *Los orígenes del movimiento obrero (1857-1899)*, Buenos Aires: Centro Editor de América Latina.
- Fundación Norte y Sur, 2020, *Dos siglos de economía argentina* [base de datos], recuperado de <https://dossiglos.fundacionnorteysur.org.ar/>.
- Gadano, Nicolás, 2006, *Historia del petróleo en la Argentina, 1907-1955: desde los inicios hasta la caída de Perón*, Buenos Aires: Edhasa.
- Garavaglia, Juan Carlos, 2016, "Guerra y finanzas en la Argentina unificada, 1864-1872: la guerra del Paraguay y la misión De la Riestra en Londres", en *Quinto sol*, vol. 20, n° 3.
- Girbal-Blacha, Noemí, 1987, "Ajustes de una economía regional. Inserción de la vitivinicultura cuyana en la Argentina agroexportadora, 1885-1914", en *Investigaciones y Ensayos*, vol. 35.
- Gutiérrez, Leandro y Korol, Juan Carlos, 1988, "Historia de empresas y crecimiento industrial en la Argentina. El caso de la Fábrica Argentina de Alpargatas", en *Desarrollo Económico*, vol. 28, n° 111.
- Guy, Donna J., 1988, "Refinería Argentina, 1888-1930: límites de la tecnología azucarera en una economía periférica", en *Desarrollo Económico*, vol. 28, n° 111.



- Jasinski, Alejandro, 2013, *Revolución obrera y masacre en La Forestal: sindicalización y violencia empresaria en tiempos de Yrigoyen*, Buenos Aires: Biblos.
- Kornblihtt, Juan, 2006, *Monopolio, competencia y desarrollo. La industria harinera argentina (1870-1920)*, Buenos Aires: Tesis de Licenciatura en Historia, Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Buenos Aires.
- Lenis, María, 2016, *Empresarios del azúcar. Corporaciones, política y discursos. Tucumán (1894-1923)*, Buenos Aires: Imago Mundi.
- Lindenboim, Javier, 1976, "El empresariado industrial argentino y sus organizaciones gremiales entre 1930 y 1946", en *Desarrollo Económico*, vol. 16, n° 62.
- Lobato, Mirta Zaida, 2001, *La vida en las fábricas: trabajo, protesta y política en una comunidad obrera, Berisso (1904-1970)*, Buenos Aires: Prometeo.
- , 2007, *Historia de las trabajadoras en la Argentina (1869-1960)*, Buenos Aires: Edhasa.
- López, Sergio R., 2001, *Integración y especialización como estrategias empresariales: el caso de la cervecería Quilmes*, Buenos Aires: Tesis de Maestría en Historia, Universidad de San Andrés.
- Marchese, Silvia, 2000, "Estrategias de las organizaciones empresariales para su participación en política", en Falcón, Ricardo (dir.), *Nueva historia argentina. Tomo 6: Democracia, conflicto social y renovación de ideas (1916-1930)*, Buenos Aires: Sudamericana.
- Martirén, Juan Luis, y Rayes, Agustina, 2016, "La industria argentina de harina de trigo en el cambio de siglo. Límites y alcances, 1880-1914", en *H-industri@: Revista de historia de la industria, los servicios y las empresas en América Latina*, año 10, vol. 18.
- McGee Deutsch, Sandra, 2003, *Contrarrevolución en la Argentina, 1900-1932. La Liga Patriótica Argentina*, Bernal: Universidad Nacional de Quilmes
- Odisio, Juan, 2014, "Lo que vendrá: las 'tres cartas' de Emilio de Alvear y el presagio de los debates proteccionistas de 1875 y 1876", en *Ciclos en la Historia, la Economía y la Sociedad*, vol. XXII, n° 42/43.
- Odisio, Juan y Rougier, Marcelo, 2020, "Instituciones, ideas y desarrollo. Los militares y la industrialización en Argentina durante el siglo XX", en Fujigaki, Esperanza y Escamilla, Adrián (coords.),

- México y otras fronteras 1920-2015: Historia y pensamiento económico*, Ciudad de México: FE-UNAM.
- Pampín, Graciela, 2012, "La historiografía en torno de la clase dominante. Las tesis de Peña, Sábato y los debates recientes", en *H-industri@: Revista de historia de la industria, los servicios y las empresas en América Latina*, año 6, vol. 10.
- Panettieri, José, 1983, *Proteccionismo, liberalismo y desarrollo industrial*, Buenos Aires: Centro Editor de América Latina.
- , 2000, "Problemas en los orígenes de la industrialización en la Argentina", en *Sociohistórica*, n° 8.
- Poy, Lucas, 2014, *Los orígenes de la clase obrera argentina. Huelgas, sociedades de resistencia y militancia política en Buenos Aires, 1888-1896*, Buenos Aires: Imago Mundi.
- Rapalo, María Ester, 2012, *Patrones y obreros: la ofensiva de la clase propietaria, 1918-1930*, Buenos Aires: Siglo Veintiuno.
- Regalsky, Andrés, 1986, *Las inversiones extranjeras en la Argentina (1860-1914)*, Buenos Aires: Centro Editor de América Latina.
- Richard-Jorba, Rodolfo (ed.), 2006, *La región vitivinícola argentina: transformaciones del territorio, la economía y la sociedad, 1870-1914*, Bernal: Universidad Nacional de Quilmes.
- Rocchi, Fernando, 1996, "En busca del empresario perdido: los industriales argentinos y las tesis de Jorge Federico Sábato", en *Entrepasados*, vol. 10.
- , 2000, "Un largo camino a casa: empresarios, trabajadores e identidad industrial en Argentina, 1880-1930", en Suriano, Juan (ed.), *La cuestión social en Argentina, 1870-1943*, Buenos Aires: La Colmena.
- , 2006, *Chimneys in the Desert. Industrialization in Argentina during the Export Boom Years, 1870-1930*, Stanford: Stanford University Press.
- Rock, David, 1977, *El radicalismo argentino, 1890-1930*, Buenos Aires: Amorrortu.
- Rougier, Marcelo, 2015, *La industrialización en su laberinto. Historia de empresas argentinas*, Santander: Universidad de Cantabria.
- , 2016, "Los estudios sobre la industria en la Argentina", en Marcelo Rougier (coord.), *Estudios sobre la industria en América Latina. Interpretaciones y debates*, Vicente López: Lenguaje claro Editora.

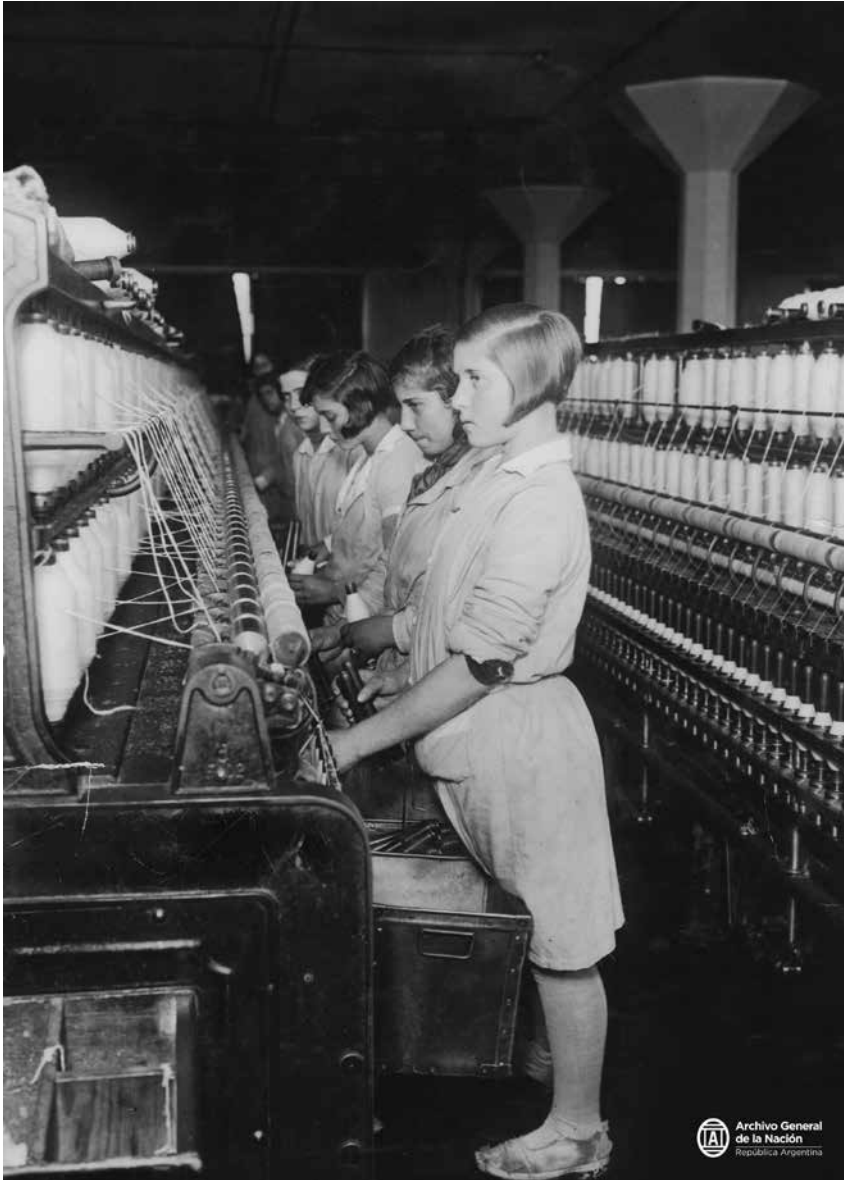
- Rougier, Marcelo y Odisio, Juan, 2017, "*Argentina será industrial o no cumplirá sus destinos*". *Las ideas sobre el desarrollo nacional (1914-1980)*, Buenos Aires: Imago Mundi.
- Rougier, Marcelo y Schvarzer, Jorge, 2006, *Las grandes empresas no mueren de pie: el (o)caso de SIAM*, Buenos Aires: Grupo Editorial Norma.
- Sánchez Román, José A., 2005, "La industria azucarera en Argentina (1860-1914). El mercado interno en una economía exportadora", en *Revista de Indias*, vol. 65 n° 233.
- Scheinkman, Ludmila, 2018, "Empresarios, señoritas y obreras. Las escuelas de fábrica para obreras de la Liga Patriótica Argentina (1920-1928): ¿Una experiencia exitosa?", en Mora. *Revista del Instituto Interdisciplinario de Estudios de Género*, n° 24.
- , 2021 (en prensa), *La fábrica de chocolate. Trabajo, género y edad en la industria del dulce, Buenos Aires 1900-1943*, Mar del Plata: EUDEM.
- Schvarzer, Jorge, 1983, "La implantación industrial", en José Luis Romero y Luis Alberto Romero (eds.), *Buenos Aires: historia de cuatro siglos*, vol. 2, Buenos Aires: Abril.
- , 1989, *Bunge & Born: crecimiento y diversificación de un grupo económico*, Buenos Aires: CISEA.
- , 1991, *Empresarios del pasado: la Unión Industrial Argentina*, Buenos Aires: CISEA-Imago Mundi.
- , 1993, "Política industrial y entorno macroeconómico. Apreciaciones sobre la política arancelaria argentina a comienzos del siglo XX", en *Boletín Informativo Techint*, n° 275.
- , 1996, *La industria que supimos conseguir*, Buenos Aires: Planeta.
- Smith, Peter, 1968, *Carne y política en la Argentina*, Buenos Aires: Paidós.
- Villarruel, José, 1993, "El futuro como incertidumbre: los industrialistas y la tutela del Estado", en Ansaldi, Waldo, Pucciarelli, Alfredo y Villarruel, Jorge (eds.), *Argentina en la paz de las dos guerras, 1914-1945*, Buenos Aires: Biblos.



Cervecería Quilmes. 1910. "Los números de la producción cervecera son elocuentes respecto de lo que sucedía en la mayoría de las ramas: en 1892 había 142 cervecerías en el país pero Quilmes elaboraba un tercio del total de la producción." Fuente: *Archivo General de la Nación*



Ingenio azucarero en Jujuy: trabajadores wichis ejecutan una danza característica llamada pim, 1922. "En 1889, los ingenios empleaban a 9.400 peones varones sin calificación, 1.180 mujeres y 1.460 niños." Fuente: *Archivo General de la Nación*



Alpargatas. Hilanderas trabajando en los telares, 1929. "En 1884 se fundó la Fábrica Argentina de Alpargatas con un capital de medio millón de pesos y maquinaria movida a vapor en una gran planta en Barracas." Fuente: *Archivo General de la Nación*



Frigorífico La Negra sin fecha. "[El frigorífico] La Negra [fue] fundado en 1885 por el francés Simón Gastón Sansinena sobre una antigua grasería en Avellaneda, con parte de capital local." Fuente: Archivo General de la Nación



Vendimia de la bodega La colina de oro, Mendoza, sin fecha. "De acuerdo con el censo de 1913, si bien había 1.500 bodegas, solo 20 aportaban el 40% de la producción, realizando también maniobras de reparto del mercado para sostener sus precios." Fuente: Archivo General de la Nación



Fabrica de cemento Loma Negra, Buenos Aires, circa, 1930. "En 1928 el terrateniente Alfredo Fortabat fundó Loma Negra, y la familia Minetti, propietaria de molinos, fundó la Compañía Sudamericana de Cemento Portland al año siguiente." Fuente: *Biblioteca Nacional*

---



### 3 | El avance de la sustitución de importaciones (1930-1952)

#### Introducción

Las décadas de 1930 y 1940 significaron un profundo quiebre en la historia mundial. Una bisagra, marcada por la Gran Depresión, el ascenso de los movimientos fascistas, la Segunda Guerra Mundial, el declive definitivo de la hegemonía de Gran Bretaña, su reemplazo por la de Estados Unidos y la Guerra Fría. Estas transformaciones tuvieron fuertes implicancias para la región y para la Argentina, y las respuestas que se dieron marcaron el rumbo histórico seguido posteriormente. Por un lado, la crisis económica de 1930 implicó el abandono del patrón oro y del multilateralismo. Las potencias industriales buscaron trasladar el costo de la crisis al resto de los países y devaluaron sus monedas en una verdadera guerra monetaria. El comercio internacional se desarrolló mediante tratados bilaterales basados en la reciprocidad comercial. En consecuencia, los fundamentos que habían dado lugar a la *Belle Époque* y al sistema de comercio mundial basado en las ventajas comparativas, el patrón oro y la hegemonía británica quedaron definitivamente quebrados. Los países centrales buscaron concentrarse en sus áreas de influencia y todas las tentativas sustentadas en algún tipo de cooperación internacional fracasaron.

Por otro lado, la Segunda Guerra Mundial convirtió a Estados Unidos en la primera potencia industrial y en el único país capaz de proveer bienes industriales, pues, a diferencia de los demás países beligerantes, su estructura productiva había quedado prácticamente intacta. En los primeros años de la posguerra se diseñó un nuevo marco institucional acorde al nuevo orden mundial. Las Naciones Unidas y los Acuerdos de Bretton Woods dieron lugar a una nueva arquitectura económica y financiera mundial a partir de la creación del Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, los cuales institucionalizaron la hegemonía estadounidense con el apoyo del resto del “mundo libre”.



A su vez, se procuró retomar el multilateralismo y las negociaciones para promover el libre comercio en el marco del Acuerdo General de Aranceles y Comercio (GATT, por sus siglas en inglés).

La brutal reorganización del comercio internacional entre las décadas de 1930 y 1940 afectó profundamente las economías de los países de América Latina, obligando a iniciar en la mayoría de ellos un proceso de industrialización por sustitución de importaciones (ISI), de la mano de una mayor intervención estatal en la economía y de un clima político ideológico cada vez más signado por el nacionalismo. Si bien la industria argentina ya contaba con un desarrollo importante, el período que se abre a partir de 1930 resulta un capítulo clave en la historia económica nacional, porque se intensifica el proceso de industrialización, que se convierte en el motor dinamizador de la economía, ampliando los sectores involucrados más allá de las “ventajas comparativas”. Además, la industria pasa a ser un eje específico de la intervención estatal al tiempo que surgen nuevos actores, se modifican las relaciones sociales y políticas, y cambian el patrón de comercio exterior y el modo de inserción internacional.

El origen y la dinámica de la primera etapa de la ISI –básicamente signada por la industria liviana– quedaron configurados por ciertas particularidades que se generaron a raíz de las restricciones presentadas en la balanza de pagos en el marco de una economía cuyo principal producto exportado era un bien-salario (carnes y cereales). De manera progresiva, el crecimiento de la economía pasó a depender de la capacidad de la industria para sustituir importaciones, bajo una lógica en la que la expansión se daba sobre la base de agregar nuevas ramas e incorporar mano de obra. Luego de 1950, el crecimiento industrial quedó atado a la capacidad para importar, es decir, a la disponibilidad de divisas que permitiesen incorporar maquinaria y tecnología, lo que implicó una lógica distinta marcada por la necesidad de aumentar la productividad y el valor agregado.

El quiebre que significó el paso hacia un modo de desarrollo “hacia adentro”, basado en la industria como nuevo eje de acumulación, se originó en una crisis externa que obligó a producir localmente lo que antes se importaba. A partir de entonces, la evolución de la industria y de la economía quedó marcada al compás de las sucesivas crisis externas. La primera crisis, la de 1930, forzó y reforzó el desarrollo de una industria

orientada a sustituir los productos que no se podían obtener del exterior. Este es el período en el que la industria crece, pero sin cerrarse completamente: hay inversión extranjera e incorporación de tecnología llave en mano. La segunda crisis está marcada por la Segunda Guerra Mundial, durante la cual el cierre total del aprovisionamiento externo de materias primas, insumos y bienes de capital obligó con mayor intensidad a sustituir importaciones. Finalmente, la crisis en la balanza de pagos de 1949-1952 implicó un nuevo tipo de desequilibrio, signado por el propio ritmo del proceso industrial sustitutivo, que demandaba ingentes cantidades de divisas en una dinámica que obligaba a llevar la industrialización a un nuevo plano: el desarrollo de la industria pesada y básica.

Cada crisis recibió una determinada respuesta por parte del Estado, que también se vio obligado a redefinir el sentido y la profundidad de su intervención económica. En un contexto en donde se estructuraron nuevos actores, en particular el movimiento obrero organizado y un diverso empresariado industrial, surgieron nuevos clivajes políticos, los cuales marcaron una dinámica de conflicto que repercutió sobre la intervención estatal y sobre la estructura económica en el largo plazo. Al ritmo de las crisis, de la intervención estatal y de los conflictos suscitados, se fue marcando el sendero histórico que asumió la ISI argentina en cada etapa.

## **Evolución y estructura del sector industrial**

La crisis económica de 1930 se destacó por su duración en el tiempo, por la intensidad con la que afectó la producción y por el retroceso del comercio internacional, dando lugar a una serie de consecuencias desastrosas para el conjunto de la economía global. La Argentina, con una economía abierta y extremadamente dependiente de los flujos de capitales externos, sufrió particularmente las consecuencias del colapso económico. Si bien el descenso del volumen de las exportaciones rondó aproximadamente un 10%, el principal problema que enfrentó la economía local fue la brusca reducción en el valor de los bienes exportables. En su conjunto, los precios de exportación se redujeron por encima del 60%; por ejemplo, a finales de 1931, el valor de los cereales y del lino había descendido a casi la mitad de la cotización que tenía a mediados

de la década del veinte. El precio de los bienes manufacturados que Argentina importaba también se redujo, pero con una intensidad y un ritmo menores, lo que debilitó aún más los términos de intercambio. Las consecuencias sobre la balanza de pagos fueron muy profundas, obligando a cancelar los pagos con exportaciones de oro y una creciente reducción de las importaciones que hacia 1932 llegó a casi un 50%.

La combinación entre el descenso de los precios internacionales de las materias primas y la reducción de las importaciones trajo aparejada una importante recesión interna. En un principio, la adopción de políticas ortodoxas para hacer frente a la crisis buscó alcanzar un nuevo punto de equilibrio y así propiciar las condiciones para una nueva fase ascendente. A la reducción de importaciones se la acompañó con restricciones presupuestarias y una baja del gasto público. El producto bruto interno (PBI) se redujo un 14% hacia 1932 y recién en 1935 alcanzó el nivel previo a 1930. La evolución del PBI por habitante no mostró la misma dinámica y durante el decenio posterior a la crisis se ubicará en niveles por debajo del de 1929, superándolo recién en 1944. Los años cuarenta mostraron un mayor dinamismo del PBI hasta la crisis de 1948 y luego un estancamiento durante los años que van de 1949 a 1952 (ver gráfico 1 del capítulo 9).

Entre 1930 y 1952, la industria manufacturera pasó a ser el sector más expansivo y dinámico de la economía. La evolución del PBI manufacturero y del producto industrial por habitante mostró un mayor dinamismo que el del conjunto de la economía (ver gráficos 3, 4 y 5 del capítulo 9). Durante los años treinta, la industria creció a una tasa cercana al 3,5% anual. Ese desempeño se explica en parte por la temprana recuperación y expansión del sector, pero sobre todo por las inversiones de origen extranjero en distintas ramas manufactureras en la década del veinte. No se verifica un quiebre en el ritmo de crecimiento industrial respecto a esos años, ni en la participación de las manufacturas en el producto. Las causas del incremento del sector pueden explicarse por un efecto "reajuste", es decir, debido a la capacidad industrial instalada antes de la crisis de 1930, y al efecto "transferencia de ingresos", que comenzaría a operar en la segunda mitad de los años treinta, cuando mejoraron las condiciones del comercio internacional (Villanueva, 1972).

Hacia 1935 el producto manufacturero recuperó los niveles previos a la crisis y ya mostraba importantes avances en la cantidad de

establecimientos, en la mano de obra ocupada e incluso en la potencia instalada. Sin embargo, no todas las ramas tuvieron el mismo comportamiento. Las actividades que impulsaron este crecimiento fueron aquellas que tenían un fuerte vínculo con el mercado interno y pueden resumirse en el sector textil, principalmente la subrama algodonera, la producción de alimentos, en particular aceites comestibles, y la industria cementera.

Otro aspecto fundamental para comprender el impulso de la industria luego de 1935 es la radicación de capitales extranjeros. Si bien es cierto que muchas empresas norteamericanas, británicas, francesas, alemanas e italianas buscaban evitar las barreras comerciales impuestas por la reforma arancelaria y financiera en el primer lustro de la década, en la práctica significó la puesta en marcha de nuevas actividades industriales. Hacia finales de la década, alrededor del 50% del capital invertido en la industria era de origen extranjero, en particular británico y norteamericano, que representaban casi el 90% del total (Belini, 2017).

Luego de la crisis de 1930, la Segunda Guerra Mundial constituyó el segundo jalón que le dio un impulso decisivo a la industria local y que fue configurando su particular estructura. La conflagración cerró las importaciones, no solo de insumos industriales y maquinaria, sino también de bienes de consumo final, pues las economías de los países centrales estaban volcadas al esfuerzo bélico. En este contexto, el fuerte impulso de la demanda local, caracterizado por pautas de consumo modernas y con gran apetito por productos industriales, llevó a un vigoroso crecimiento del sector manufacturero, que promedió el 5% anual hasta la crisis de 1949; es decir, junto con el período 1964-1974, uno de los de mayor crecimiento industrial sostenido. Más aún, las exportaciones de la industria local se expandieron fuertemente y pasaron de 13 a 131 millones de dólares corrientes entre 1939 y 1946, luego de lo cual cayeron para estabilizarse en un promedio de 38 millones entre 1947 y 1950 (ver cuadro 26 del capítulo 9).

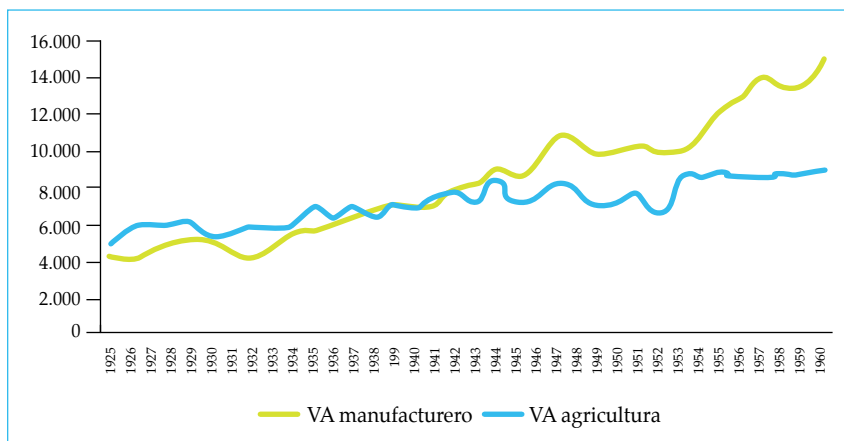
En los primeros años de la posguerra, el sector industrial experimentó una gran expansión, cuya producción logró abastecer al país de prácticamente la totalidad de los bienes de consumo, de manera que hacia fines de la década de 1940 se completó la primera fase de la ISI, aquella marcada por la producción de la industria liviana. Si concluyendo los años veinte, las importaciones representaban el 30% del PBI y durante

la Segunda Guerra Mundial tocaron el piso del 5%, hacia 1950 se estabilizaron en un 10%, coeficiente que ya no pudo comprimirse más.

Aunque entre los estudiosos existen disparidades en cuanto al ritmo de crecimiento de la industria en la posguerra, los principales trabajos muestran un promedio que ronda entre el 4 y el 5% anual para todo el período 1946-1955, tasa menor a las de otros países de la región y similar a las de las economías desarrolladas de Estados Unidos y Gran Bretaña. No obstante, se supera el 3,5% señalado para los años treinta y un posterior crecimiento equilibrado en torno al 3% para la década del cincuenta.

Por otro lado, durante los últimos años de la conflagración mundial, el valor agregado por la industria superó el aporte de la producción primaria, dando cuenta de la transformación estructural que venía ocurriendo desde la Primera Guerra Mundial, y que se profundizó en la última mitad de los años treinta y principalmente con el inicio de la segunda gran guerra (gráfico 1).

**Gráfico 1.** Argentina. Valor agregado del PBI manufacturero y PBI agrícola, en precios constantes, en dólares de 1970



Fuente: elaboración propia en base a <http://moxlad.cienciassociales.edu.uy/>.

Las bases del crecimiento industrial en la posguerra se sostuvieron sobre la capacidad para sumar ramas que sustituyeron importaciones y que fueron intensivas en mano de obra. Por ello, el principal crecimiento se operó en las ramas vinculadas al mercado interno. A diferencia de lo

ocurrido durante la Segunda Guerra Mundial, los factores que explican esta expansión industrial residen en las políticas públicas: la protección estatal, la presión de la demanda interna, reforzada por el proceso de redistribución del ingreso, y el crédito oficial, que promovió la inversión, pública y privada. Entre 1945 y 1948 la inversión bruta fija creció un 265% (CEPAL, 1958). Asimismo, los precios relativos fueron favorables a la industria entre 1946 y 1952.

Estos factores encontraron su límite cuando el fuerte proceso de inversión –que conllevó importaciones orientadas a la reposición de equipos y maquinarias– agotó las reservas de divisas y puso en crisis la balanza de pagos a fines de 1948. A partir de ese momento, el crecimiento quedó supeditado a la disponibilidad de divisas para poder importar bienes de capital y así continuar con el esquema, proceso que implicó otro nivel de complejidad, propia de la segunda fase de la ISI, lo cual obligó a desarrollar la industria de base y la producción de bienes más complejos. Esta transición entre una fase y otra de la estructura económica explica la gran heterogeneidad en el crecimiento industrial. Si entre 1946 y 1948 la industria creció un 16,68%, es decir, un 5,5% anual, la crisis de 1949-1952 produjo un estancamiento en el sector, y entre 1953 y 1955 hubo una fuerte recuperación que llevó la tasa de crecimiento al 7% anual. Acorde a este comportamiento, la inversión se contrajo un 13% entre 1949 y 1952 (CEPAL, 1958).

En cuanto a los principales sectores productivos, se observa en los inicios de los años treinta una concentración de la industria, heredada de la década previa, en torno a un puñado de actividades agroindustriales, entre las que se destacan los productos de la transformación directa de materias primas agrarias como carne vacuna, harina, azúcar, cueros, yerba mate, lana lavada, manteca, vinos y extracto de quebracho. Hacia 1935, año en que se llevó adelante el primer Censo Industrial, las ramas de alimentos, bebidas y tabaco representaban un poco más del 32% del valor agregado, las producciones textiles y las prendas de vestir apenas superaban el 15%, y las publicaciones y edición el 9% del total. El sector metalmecánico –que incluye fabricación de metales comunes, productos elaborados de metal, maquinaria y equipo, maquinaria y aparatos eléctricos, fabricación de vehículos y equipos de transporte– en su conjunto llegaba al 18%, pero hay que tener en cuenta que esta agrupación es muy heterogénea, pues consideraba desde grandes talleres y plantas

de ensamble de automóviles hasta talleres pequeños de reparación de automóviles (cuadro 1).

En la posguerra, si se analizan las diferentes subramas, se observa, al igual que en la década de 1930, la preeminencia de las industrias tradicionales, aunque con una progresiva disminución en su participación en el valor agregado total. Así, la rama alimentos, bebidas y tabaco pasa del 28,87 al 25,12% entre 1946 y 1953. Le siguen las actividades textiles, que llegaron al pico de toda la serie en 1946 con el 21,78%, pero bajaron al 20% en 1953. A pesar del liderazgo de las ramas tradicionales y textil, las actividades metalmecánicas crecieron fuertemente, pasando del 14,14 al 20,25%, un aumento del 43%. Dentro del conglomerado metalmecánico, la fabricación de equipos automotores y equipos de transporte también aumentó su participación, pero en menor medida: del 3,35 al 4,18% en el mismo período, pues recién se estaban sentando las bases de la industria automotriz moderna. Durante la Segunda Guerra Mundial se impulsaron actividades más complejas, como productos químicos, que pasaron de representar el 3,79% en 1935 a un poco más del 7% del total en los años cuarenta y cincuenta (cuadro 1). Los productos derivados del petróleo también tuvieron un comportamiento dinámico, pasando de 1,76% en 1935 al 4,2% en 1953 y estudios recientes muestran el crecimiento que tuvieron sectores como el de la maquinaria agrícola, el siderúrgico y el metalúrgico en cuanto al valor agregado.

**Cuadro 1.** Argentina. Valor agregado en ramas seleccionadas y agrupadas (porcentaje sobre el total de la industria manufacturera), años 1935, 1946 y 1953

Ramas	1935	1946	1953
Alimentos y Tabaco	32,77	28,87	25,12
Productos textiles y Confecciones	15,30	21,78	20,04
Productos químicos	3,79	7,18	7,60
Productos del petróleo	1,76	2,56	4,20
Metalmecánica (*)	18,63	14,14	20,25
<i>Total de ramas seleccionadas</i>	<i>72,25</i>	<i>74,53</i>	<i>77,21</i>

(\*) El agrupamiento ad hoc de Metalmecánica incluye: Fabricación de Metales Comunes; Productos elaborados de metal; Maquinaria y equipo; Maquinaria y aparatos eléctricos; Fabricación de vehículos y equipos de transporte.

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

Estos cambios en el valor agregado marcan la transición entre la primera y la segunda etapa de la ISI. Hasta la década de 1950 la industria textil lideró la tasa de crecimiento con un 9% anual y una producción que se multiplicó por 2,25%, frente al 1,66% del total. Una vez agotadas las posibilidades de sustituir importaciones y sin la opción de una salida exportadora, la crisis económica de 1949-1952 llevó a un estancamiento de las ramas livianas. A partir de entonces, las ramas dinámicas, en especial las metalmecánicas y químicas (electrodomésticos, vehículos y maquinaria, metales, química y derivados del petróleo) comenzaron a liderar la tasa de crecimiento, aunque nunca llegaron a superar a las ramas más livianas en su participación dentro del valor agregado total (ver cuadro 9 del capítulo 9).

El análisis del personal ocupado durante el período muestra una disminución en la tasa de creación de empleo por parte de la industria, lo cual es otro indicador del agotamiento de la industrialización liviana. Si entre los censos de 1935-1946 la ocupación se duplicó con creces, entre 1946 y 1954 los ocupados crecieron solo un 13,7%. Al igual que el valor agregado, la variable “ocupados” confirma la centralidad de las industrias de alimentos, bebidas y textiles, al tiempo que muestra la trayectoria ascendente de la metalmecánica (cuadro 2).<sup>1</sup>

**Cuadro 2.** Argentina. Ocupados en el sector formal (porcentaje sobre el total de la industria manufacturera), años 1935, 1946 y 1954

Ramas	1935	1946	1954
Alimentos y Tabaco	27,07	25,43	21,93
Productos textiles y Confecciones	16,90	18,97	19,97
Productos químicos	3,48	4,70	5,08
Productos del petróleo	0,85	0,56	0,72
Metalmecánica	17,18	14,34	19,66
<i>Total ramas seleccionadas</i>	<i>65,48</i>	<i>64,00</i>	<i>67,36</i>

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

<sup>1</sup> Los datos de ocupados, empleo y establecimientos hacen referencia al momento de realizarse el censo en 1954, mientras que el valor agregado de las ramas del sector manufacturero es del año 1953. Véase el diseño metodológico para la construcción de la información en el capítulo 9.



Si bien estos datos confirman el agotamiento de la ISI “liviana”, intensiva en mano de obra, y marcan el paso hacia la etapa “difícil”, intensiva en capital, el análisis de las subramas arroja algunos resultados interesantes. Dentro de la rama alimentación, carnes y embutidos, panadería y azúcar concentraron la mayor cantidad de ocupados, pero se observa una disminución de entre el 10 y el 20% en las dos primeras subramas. Aunque los ocupados totales en la rama de alimentos y bebidas disminuyeron, llama la atención el gran crecimiento de la subrama azúcar, de un 184% entre 1946 y 1953, caso extremo que se explica muy probablemente por los subsidios a esta industria. Otras subramas que disminuyeron el personal ocupado son calzado y cueros, madera, corcho y paja, y edición e impresión. Entre las que aumentaron, se cuentan papel, refinación de petróleo y combustible nuclear, químicos, caucho y plástico, y productos minerales no metálicos. En particular, la rama metalmeccánica aumentó fuertemente el personal ocupado: fabricación de metales comunes (40%), productos elaborados de metal (18%), maquinaria y equipo (120%), y maquinaria y equipos eléctricos (148%).

El gran crecimiento de la subrama maquinaria y equipos eléctricos grafica cabalmente el período peronista, donde se expandió el uso masivo de electrodomésticos, en particular heladeras, símbolo de la época. Así, el rubro aparatos eléctricos pasó de 9.180 a 23.372 ocupados entre los censos de 1946 y 1954. Algo similar ocurre con aparatos de radio y televisión (40%), fabricación de vehículos automotores (73%) y equipo de transporte (45%). Dentro de esta última, destaca la subrama locomotoras y material para ferrocarriles, cuyos ocupados crecieron un 62%, salto que se explica por la nacionalización del servicio y los subsidios a esa industria (ver cuadros 5, 6, 7 y 8 del capítulo 9).

La evolución de la industrialización y la transición entre sus distintas etapas también se manifiestan al analizar la cantidad de establecimientos industriales. Entre 1946 y 1954 hay un crecimiento total del 68%, pero si nos detenemos en la distribución porcentual entre las ramas, observamos una disminución de la participación de alimentos, bebidas y tabaco del 26% respecto del total. En el caso de los textiles, la caída es del 4%. En cambio, la rama metalmeccánica aumentó su participación un 27%. Pero, aunque el ritmo de crecimiento de las ramas dinámicas sea mayor, el grueso de los establecimientos siguió concentrado en las ramas tradicionales y livianas de la industria. Para 1954, alimentos,

bebidas y tabaco representan el 19,41% de los establecimientos industriales, textiles el 17,67% y la rama metalmecánica un 15,51%.

Por último, el desarrollo industrial argentino estuvo fuertemente concentrado en los núcleos urbanos formados por la Capital Federal y el Gran Buenos Aires. A pesar de ello, comenzó el cambio del eje industrial de la primera hacia la segunda. La participación de la Capital Federal en el valor agregado industrial cayó del 46,76% en 1935 al 45,49% en 1946 y al 38,80% en 1953, proceso que se profundizaría con el correr de los años. Paralelamente, el Gran Buenos Aires aumentó su participación en los siguientes porcentajes: 26,50% en 1935, 30,86% en 1946 y 37,29% en 1953 (ver cuadro 15 del capítulo 9).

El proceso de traslado de la industria de la Capital hacia la periferia urbana se explica por diversos factores: oferta de mano de obra abundante y barata, capacidades industriales ya existentes, gran mercado disponible, facilidad para la importación de equipos e insumos por cercanía al puerto, infraestructura de servicios en electricidad y transportes. La persistencia de la concentración industrial en torno al núcleo urbano porteño y el fracaso en los planes que se ejecutaron a partir de 1946 para desarrollar el Interior reafirman el rol crucial que tuvo la demanda en el desarrollo industrial argentino.

Ahora bien, aunque está claro que durante los años treinta y en la posguerra la industria tuvo un considerable, aunque heterogéneo, crecimiento y cierta maduración, una serie de factores ponen de manifiesto los problemas estructurales que afectaron la transición entre las distintas fases de la industrialización: antigüedad, tamaño y desconcentración de los establecimientos.

El grueso de la producción industrial correspondió a establecimientos que habían sido fundados antes de 1930, lo cual indica que los nuevos, nacidos al calor de la protección estatal, se caracterizaron por una baja productividad. En términos globales, el 47% del total producido fue aportado por establecimientos fundados antes de 1930 (Schvarzer, 1996). El 78% de la producción bruta de alimentos y bebidas se generó en plantas creadas antes de 1931, llegando al 97% en el caso del tabaco, 57% en metales y 60% en vehículos y/o maquinaria (Díaz Alejandro, 1975).

La mayor parte de la producción correspondió a grandes establecimientos, lo cual muestra un alto índice de concentración industrial. Schvarzer (1996) estima que hacia 1954 unas 3.200 fábricas, propiedad

de mil sociedades anónimas, ocupaban el 35% del total de obreros y aportaban el 42% de la producción. La concentración fue mayor en determinadas ramas. En el caso del tabaco, el 82% de la producción fue realizada por seis fábricas; en el caucho, el 43% quedó en manos de tres establecimientos; en maquinaria y artefactos eléctricos, el 31% correspondió a tres fábricas (Díaz Alejandro, 1975). Estas grandes empresas, en su gran mayoría, eran propiedad o tenían fuerte participación del capital extranjero (Sautú, 1969).

Otro factor que expone los problemas estructurales de la ISI es el proceso de desconcentración de los productores industriales que se dio entre 1935, 1946 y 1954, puesto que creció la cantidad de pequeños y medianos establecimientos. Si se observa la cantidad de ocupados por establecimiento, que da una idea del tamaño medio por planta, vemos que aumentó de 12,31 a 13,84 entre 1935 y 1946, para luego descender a 9,37 en 1954. Es decir que se expandieron los pequeños y medianos establecimientos. En términos de mercado, para 1954, entre un 50 y un 60% se distribuía entre una multiplicidad de pequeñas y medianas plantas (Sautú, 1969). En concordancia con estos datos se observa que entre 1914 y 1935 hay un descenso en el número de establecimientos, lo cual puede dar lugar a pensar en un proceso de creación de plantas más grandes y complejas. Pero entre 1935 y 1946 se duplican, de 37.000 a 72.000, y para 1954 superan los 120.000. Es preciso aclarar que el censo de 1954 contabilizó 72.780 establecimientos que no tenían operarios, lo cual debe ser desestimado (Sourrouille y Lucángeli, 1980). En cualquier caso, la concentración de la producción industrial y la diversificación del número de establecimientos marca el inicio de un proceso que tendría amplias repercusiones económicas y políticas: la dualidad de la estructura productiva.

Cuando se analiza la productividad durante el período 1946-1955 hay consenso en que hubo un estancamiento. Tomando como base 100 el año 1946, el índice arroja 105 para 1954 (Katz y Kosacoff, 1989). De las 22 ramas industriales, la productividad baja en casi todas, con la excepción de aquellas vinculadas a industrias más complejas como refinación de petróleo, tabaco, productos elaborados de metal, maquinaria y aparatos eléctricos, e instrumentos ópticos y de precisión, en las que la productividad sube (Kulfas y Salles, 2020). Sin embargo, si se subdivide el período, y tomando 1960-1961 como base 100, observamos que hay

un crecimiento de más de 10 puntos al comparar el período 1947-1949 (81,8) con 1940-1944 (71,6), o de 7,5 puntos si comparamos 1945-1949 (79,1) con 1940-1944. Este crecimiento de la productividad media de la mano de obra para la industria manufacturera cae en 1950-1954, período que arroja el índice a 76,7 (Díaz Alejandro, 1975). Estos datos muy probablemente estén mostrando que la disponibilidad de divisas fue un factor preponderante en la dinámica de la productividad, pues la crisis en la balanza de pagos de 1949-1952 obligó a interrumpir el proceso de equipamiento y tecnificación de la industria.

Finalmente, la evolución de la sustitución de importaciones durante la posguerra estuvo lejos de corresponderse con un esquema de autarquía económica. Lo que se observa es un fuerte incremento de todas las importaciones entre 1946 y 1948 y una caída de un tercio a partir de 1949. No sería sino hasta fines de la década de 1960 que se alcanzarían los valores de 1948, medidos en dólares corrientes (Ferrerres, 2005). Pero si las importaciones de bienes de consumo superaron a los bienes de capital a lo largo de toda la serie histórica, a partir de 1947 estos superan a los primeros, y con la crisis de 1949-1952 ambas categorías cayeron a la mitad (Ferrerres, 2005). El valor de las importaciones de bienes de capital alcanzó los guarismos de 1948 recién entre 1960 y 1961.

En definitiva, el cierre de la economía y la profundización de la sustitución de importaciones en detrimento de las exportaciones industriales no fue tanto una decisión de política económica, como un proceso que se vio reforzado por la escasez de divisas producto de la crisis en la balanza de pagos. Respecto de este punto, y a pesar de los problemas señalados, vale la pena destacar que, analizada en su conjunto, la industrialización sustitutiva generó un importante ahorro de divisas: entre 2.500 y 3.800 millones de dólares corrientes entre 1938 y 1958 (Maniati, 1959). Estas cifras asumen mayor relevancia si se tiene en cuenta que la alternativa, las exportaciones agropecuarias, no estaba disponible habida cuenta de las dificultades en el comercio internacional de estos productos. Por otro lado, respecto del costo de la protección industrial, se estima que el desmantelamiento de las políticas proteccionistas con posterioridad a 1955 produjo una caída del 8% en la tasa de crecimiento real no manufacturero y del 50% en la industria manufacturera (Randall, 1983).

## El desempeño industrial en diversas ramas y empresas

La crisis económica provocó un importante reacomodamiento de los sectores productivos, pero también la necesidad de adaptar las estrategias empresariales. En los primeros años de la década de 1930, las ramas tradicionales, como producción de azúcar, carnes y tanino, buscaron mantener posiciones privilegiadas que les permitieran conservar niveles de rentabilidad (Schvarzer, 1996).

Sin embargo, podemos encontrar en la década diferentes industrias dinámicas o impulsoras, que permiten comprender mejor la recuperación y el posterior crecimiento del sector manufacturero hacia 1935. Muchas de estas actividades aprovecharon el impulso de las economías regionales y sus bienes primarios como la yerba mate, las naranjas y el algodón. En este último caso, la subrama algodonera traccionó la producción textil, destacándose los establecimientos Grandes Fábricas Argentinas S.A., Fábrica Argentina de Alpargatas, Compañía General Fabril Financiera S.A., Manufactura Algodonera Argentina S.A. y Sudamtex. Una de las principales características de estas empresas era su pertenencia a grupos económicos que integraban el hilado, el tejido y hasta el desmote de algodón. Belini (2017) destaca que al final de la Segunda Guerra Mundial, las industrias textiles algodoneras, que poseían un alto nivel de integración, representaban el 79% del total. Dentro del rubro textil podemos identificar la instalación de fábricas de origen extranjero, como la francesa Rhodiaseta (1935) y la británica Ducilo (1937) para la fabricación de rayón.

El impulso a la obra pública y la difusión de nuevas técnicas y métodos en la construcción fue un importante estímulo para la industria cementera. Los ejemplos más destacados en este sector son los de Loma Negra, en Olavarría, provincia de Buenos Aires, perteneciente a la familia Fortabat, y la compañía Minetti. Estos casos se sumaron a la Compañía Argentina de Cemento Portland, de origen norteamericano, que funcionaba desde 1916 en Sierras Bayas, cercana a la localidad de Olavarría.

Otra de las ramas que mostró una importante evolución a lo largo de todo el período fue la metalmecánica, aunque sufrió fuertemente las restricciones de insumos básicos importados durante la Segunda Guerra Mundial. En este sector convivían una gran variedad de

establecimientos, algunos muy grandes, con incorporación de tecnología y gran cantidad de personal empleado, y otros que eran pequeños talleres de reparaciones. Entre los primeros se destacan SIAM Di Tella, TAMET y La Cantábrica. A pesar de algunos avances importantes, estas industrias dependían de las importaciones y ante la dificultad de provisionarse, muchas veces recurrían a chatarra o arrabio de baja calidad.

Las dificultades para el abastecimiento de insumos básicos se combinaron con la restricción energética. El carbón utilizado e importado por Argentina era exclusivamente de origen inglés, salvo un breve lapso de importación de carbón chileno. Entre 1930 y 1936, la producción de Yacimientos Petrolíferos Fiscales (YPF) creció solo un 9%. La Segunda Guerra Mundial profundizó la dependencia de combustibles e impulsó el aumento de la producción de YPF, que fue de un 51% durante los años 1939 y 1945; sin embargo, el desempeño de las compañías privadas resultó muy magro y la producción total de petróleo en esos años no superó el 23% (Solberg, 1982).

En el período que se abre a partir de la posguerra, y más allá de los debates acerca de la tasa de crecimiento del sector industrial durante el peronismo, se generaron una serie de transformaciones que modificaron el modelo de desarrollo del país, dando lugar a una fuerte expansión de las actividades vinculadas al mercado interno y más intensivas en capital. La industria textil, por ejemplo, lideró el crecimiento de las manufacturas hasta 1950, con una tasa del 9% que duplicaba la media del sector. En la posguerra, esta rama se expandió de la mano del aumento del poder adquisitivo y el crédito, que promovió un fuerte proceso de inversión, el cual aumentó la producción hasta sustituir casi la totalidad de las importaciones. Así, creció el número de fábricas, empleados, potencia instalada y producción. Pero cuando estalló la crisis de 1949 y cayó la demanda interna, el sector se sumió en una profunda crisis a partir de la cual tendría un desempeño mediocre. La salida exportadora estaba bloqueada debido a su escasa competitividad, altos costos internos, tipo de cambio bajo y cuotas de exportación que priorizaban el abastecimiento de la demanda interna. Su supervivencia quedaba atada a la protección estatal.

La industria de electrodomésticos siguió una trayectoria similar, fuertemente impulsada por las políticas estatales, crecimiento de la demanda a partir de la suba del poder adquisitivo del salario, protección y apoyo crediticio. La rápida expansión en el consumo de cocinas,

calefones, estufas y, particularmente, heladeras, fue un símbolo de la industrialización peronista que quedó marcado en el imaginario popular. Sin embargo, la multiplicación de fábricas, muchas de ellas nacidas a partir de rudimentarios talleres, generaron una industria que, aunque dinámica, dependía de la protección y el apoyo estatales.

Empresas grandes como Alpargatas y SIAM Di Tella tuvieron un gran desarrollo en la posguerra y fueron actores destacados en la ISI argentina. La primera tuvo un notable crecimiento, pero con la crisis de 1949 se encontró con una gran sobreoferta, lo que, sumado a la imposibilidad de renovar equipos y de una salida exportadora, morigeró su expansión. La segunda experimentó un crecimiento sostenido, en especial desde 1946, debido a la alta demanda de bienes durables, en especial heladeras, lavarropas y motos. No obstante, estas empresas en gran medida tenían una dinámica idiosincrática y paternalista, reñida con las técnicas modernas de dirección empresaria y en donde muchas veces predominaban criterios extraeconómicos en la contratación y el manejo del personal. Las empresas, en términos generales, tuvieron un comportamiento que marcó el desenvolvimiento de la industrialización argentina: copia de productos antes importados, utilización de equipamiento usado y/o autofabricado, alta obsolescencia física y tecnológica, y alto grado de integración vertical intrafirma.

La crisis de 1949 puso de manifiesto con virulencia problemas estructurales de la economía argentina, caracterizada por un sector industrial de baja competitividad y productividad y demandante de divisas y un sector agroexportador incapaz de expandir su producción y proveer los dólares que la economía necesitaba. La escasez de divisas obligó a seguir produciendo localmente lo que no se podía importar, a partir de lo cual se promovió el desarrollo de industrias más complejas. En todos los casos, la acción del Estado, directa o indirecta, fue clave: ya desde 1946 fomentó y promovió la industria, facilitando la acumulación progresiva de capacidades técnicas y burocráticas, formación y aprendizaje de la mano de obra y de la dirigencia empresarial. Luego de 1949 su acción directa en la producción industrial se volvió crucial para la evolución del sector. Los resultados de esta experiencia son diversos y van desde cierto éxito hasta el fracaso. Pero en muchos casos, incluso en aquellos signados por su escaso dinamismo, se logró construir capacidades que servirían de base para un posterior desarrollo.

Frente al fracaso de lograr que firmas estadounidenses se instalaran en el país, pues desconfiaban de la posibilidad de producción en serie, a fines de 1951 el Estado declaró de “interés nacional” a la industria automotriz. Gracias a un crédito del Banco de Crédito Industrial Argentino (BCIA), la empresa Industrias Aeronáuticas y Mecánicas del Estado (IAME) montó en tiempo récord una planta y ya en abril de 1952 produjo los primeros prototipos, en base a diseños y matrices propios.<sup>2</sup>

Otro proyecto impulsado por el Estado fue la fabricación local de tractores y maquinaria agrícola. En el primer caso, se logró la radicación de empresas como Deutz, Fahr y Fiat, esta última asociada a IAME. Luego de postergaciones en los planes de producción, a fines de 1955, Fiat comenzó a lanzar sus primeros tractores, aunque solo con el 17% de componentes locales. En el caso de la maquinaria agrícola, tras ser declarada de “interés nacional” en 1951, tuvo un rápido despegue: creció fuertemente la inversión, el número de empresas y el personal ocupado, de manera que hacia 1955 las firmas argentinas abastecían la totalidad de la demanda interna de los equipos no motorizados (Raccanello y Rougier, 2012).

Por su parte, la industria laminadora tuvo una notable expansión en la posguerra. Declarada de “interés nacional” en 1947, creció rápidamente de la mano del crédito y la inversión en equipamiento y en nuevas plantas, expandiéndose su producción un 420% entre 1946 y 1955 (de 126.250 a 658.855 toneladas). En cambio, la producción de acero no logró despegar. Si bien el Plan Siderúrgico Nacional fue aprobado en 1947, la puesta en marcha de las instalaciones sufrió una serie de demoras que impidieron la producción de acero hasta 1961. Entre las razones, destacan la baja prioridad en la asignación de divisas, política que más bien alentó la producción de laminados por sobre la de acero, y el boicot de Estados Unidos, causado por la neutralidad argentina mantenida durante la Segunda Guerra Mundial.

También hubo un retraso en el desarrollo de la industria química. De todas formas, el análisis del sector permite observar ciertos avances a partir de la instalación de filiales estadounidenses que empezaron a

---

<sup>2</sup> IAME llegó a ensayar algunos prototipos de aviones a reacción como el Pulqui I y el Pulqui II.



fabricar nuevos productos, como antibióticos. Empresas estatales, como la Dirección Nacional de Industrias del Estado (DINIE) –formada para administrar la propiedad enemiga incautada luego de la declaración de guerra a Alemania en 1945–, y empresas mixtas, como Atanor y la Dirección General de Fabricaciones Militares (DGFM), avanzaron en la sustitución de bienes de consumo e intermedios. Aumentó la producción de agua oxigenada, ácido sulfúrico, soda cáustica, insecticidas y resinas plásticas. En cambio, la química básica (soda solvay, carburo de calcio, negro de humo, ácido cítrico), a pesar de ser impulsada por los planes nacionales, no despegó, sobre todo por la dificultad en la provisión de divisas a partir de 1949 y de la energía abundante y a bajo costo que esta producción requiere.

Ciertas industrias, lejos de aumentar su producción y valor agregado, o de construir capacidades para habilitar un desarrollo industrial posterior, muestran que tuvieron una sobrevida artificial que generó fuertes costos al Estado y a la sociedad. Algunas, como la frigorífica, azucarera y del tanino, altamente demandantes de mano de obra, recibieron subsidios gracias a los cuales pudieron financiar sus costos de explotación, en lugar de destinarlos a la modernización de sus obsoletas plantas de producción. En muchos casos, la intervención estatal se orientó a encauzar el conflicto entre trabajadores, que reclamaban los beneficios sociales que gozaban otras industrias, y empresarios, que buscaban bajar costos despidiendo personal. En otros casos, como la industria frigorífica, una vez fundidas las empresas, el Estado continuó su explotación con el único objeto de mantener las fuentes laborales. Algo similar ocurrió con el ferrocarril nacionalizado, cuya planta de personal se expandió a expensas de inversiones en infraestructura y equipamiento. Es razonable pensar que la extensión de la vida útil de este tipo de empresas haya dificultado la transición a la segunda etapa de la industrialización, en donde la eficiencia y productividad sistémica es fundamental.

En síntesis, el fuerte crecimiento industrial entre 1930 y 1953 se basó en la expansión de la producción de establecimientos que en su mayor parte habían sido fundados antes de 1930. Paralelamente, se expandió la cantidad de pequeños y medianos establecimientos. La modificación en los sectores manufactureros, con especial dinamismo en las ramas volcadas al mercado interno, se originó en la restricción a las importaciones, producto de la escasez de divisas en la crisis de 1930, los años de

la Segunda Guerra Mundial y la crisis de 1949-1952. Esta última crisis obligó a desarrollar la industria más compleja dentro de la segunda etapa de la ISI, cuando las empresas estatales pasaron a jugar un papel primordial.

## El Estado, los industriales y los sindicatos

El golpe de Estado del 6 de septiembre de 1930, que instauró una dictadura al mando de Félix Uriburu que se extendió durante un poco más de un año, fue un intento trunco por modificar las bases del sistema representativo imperante desde la reforma electoral de 1912. Inspirado en modelos europeos contrarios al liberalismo político, el proyecto del sector nacionalista que rodeaba al presidente de facto propugnaba por establecer un modelo corporativo, que descansara en el Ejército pero incluyera a los diferentes actores sociales y económicos bajo la tutela del Estado. La propuesta se encontró rápidamente con sus propios límites y el poco interés expresado por otros actores del sistema político que habían apoyado el alzamiento militar.

El fracaso corporativista no significó que las relaciones entre el Estado y las representaciones corporativas del capital y el trabajo no sufrieran apreciables modificaciones durante la llamada “década infame”. Por ejemplo, el Estado desplegó una serie de iniciativas vinculadas a la intervención en la economía, como las juntas reguladoras, integradas por representantes estatales y empresarios de los distintos sectores, la mayoría de las veces cercanos a la Unión Industrial Argentina (UIA), lo que permitió un contacto más fluido entre los industriales y los decisores de políticas públicas. El acercamiento entre industriales y la dictadura de Uriburu se produjo rápidamente en septiembre de 1930 con la promesa de revisión de las tarifas aduaneras por parte del gobierno y la creación en 1931 de la Comisión Nacional de Fomento Industrial, cuya presidencia recayó en Luis Colombo, presidente de la UIA desde 1926.

Como señala Schvarzer (1991), debido a la abrumadora actividad del presidente de la UIA, muchas veces es difícil separar las intervenciones personales de las institucionales. Sin embargo, no puede dejar de observarse que el liderazgo de Colombo fue acompañado por un importante grupo de empresarios que apoyaron sus mediaciones y que

mantuvieron una destacada participación en la Junta Directiva, principal órgano de gobierno de la entidad empresarial. Entre 1934 y 1940, lo acompañaron diferentes representantes de empresas y grupos económicos, como Vasena, de Talleres Metalúrgicos San Martín, Pujals, de la Cantábrica, Pareja, de Fármaco Argentina, Campomar, de Sansinena ligada al Grupo Torquinst, y Llauro, ligado a los grupos Roberts y Bunge y Born. Durante la guerra, y al calor de las transformaciones industriales, se sumaron a la Junta Directiva representantes de nuevas empresas en expansión, como Plante, de Ferrum, Salmon, de Duperial, y Di Tella, representante de la empresa metalmecánica con su nombre.

Un aspecto significativo de la continuidad de Colombo y el grupo de dirigentes en la UIA es que estos años estuvieron signados por la expansión del sector manufacturero, la llegada de inversiones extranjeras y la incorporación de nuevos actores en el mundo empresarial. En ese sentido, la UIA logró consolidarse como el principal representante corporativo del sector industrial. Por ejemplo, las secciones gremiales, que agrupaban a los representantes de determinado sector productivo pasaron de 48 en 1932 a 72 en 1941. Esas 72 secciones a comienzos de la década del cuarenta estaban agrupadas en 30 cámaras sectoriales que reunían a más de 1.600 empresarios.

Durante los gobiernos de la Concordancia (la alianza gobernante entre 1932 y 1943), la UIA y su presidente tuvieron contactos cercanos con los distintos equipos económicos. Además de la Comisión Nacional de Fomento Industrial y de ocupar lugares en las Juntas Reguladoras, los representantes de la UIA también participaron en diferentes comisiones que brindaron asesoramiento en la política comercial y el régimen de cambios, e incluso son conocidas las gestiones de Colombo durante la radicación de capitales extranjeros en la industria química. Pero esta cercanía no estuvo exenta de tensiones o rispideces. Algunas de ellas se vieron reflejadas en el mitin de junio de 1933, realizado en el Luna Park y organizado por la UIA. En ese multitudinario encuentro, donde los empresarios habían recurrido a los trabajadores para dar muestra de la masividad del acto, el principal lema fue la "defensa de la industria y el trabajo argentino". Los discursos pronunciados por Colombo y Bunge fueron críticos de las rebajas arancelarias a Gran Bretaña, derivadas del Pacto Roca-Runciman. El planteo sostenía que esas modificaciones en los aranceles afectarían los intereses de la industria local. Con todo, la

postura de la corporación empresaria era defensiva, no se oponía al convenio con Gran Bretaña *per se*, mientras que buscaba mantener los niveles tarifarios como estaban y no reclamaban por un mayor proteccionismo.

Colombo había desarrollado una retórica nacionalista en los años previos en lo referido al uso y la explotación de los recursos energéticos, principalmente el petróleo, tal como se puede apreciar en discursos como el de la Conferencia de la UIA en 1927 y en el Círculo Militar en 1931. Estos posicionamientos le permitieron trabar relación con representantes de las Fuerzas Armadas interesados en la cuestión energética e industrial, como Enrique Mosconi y Manuel Savio.

En un contexto donde las posiciones nacionalistas e intervencionistas fueron ganando adeptos, el Estado también fue modificando su rol con respecto al sector industrial. Aunque la batería de medidas desplegadas a partir de la crisis económica no incluyó la intervención directa del Estado en la actividad manufacturera, pueden destacarse algunos aspectos que tomaron mayor fuerza a partir de 1940. Por ejemplo, las leyes vinculadas al sector petrolero en 1932 y 1935 constituyeron un fuerte espaldarazo a YPF. En el mismo sentido pueden ubicarse la creación de la Fábrica Militar de Aceros en 1937 y la nacionalización en 1939 del Ferrocarril Central Córdoba a Buenos Aires, bajo el control de la Administración General de Ferrocarriles del Estado (Belini y Rougier, 2006).

Por otro lado, la intensa actividad estatal que la Segunda Guerra Mundial obligó a desplegar impuso la necesidad de contar con recursos fiscales extraordinarios. Así fue como en 1942 el gobierno de Ramon Castillo presentó un proyecto de modificación impositiva que gravaba los réditos con el objetivo de cerrar la brecha fiscal. Esto produjo un fuerte enfrentamiento con la élite económica, episodio que implicó un quiebre con el gobierno conservador. Las entidades empresarias, encabezadas por la Bolsa de Comercio de Buenos Aires, la UIA y la Sociedad Rural Argentina, formaron un "Comité de Defensa" desde el cual ejecutaron una intensa actividad política y mediática para oponerse al proyecto. Finalmente este no llegó a aprobarse debido al golpe de Estado de junio de 1943 (Jáuregui, 2003).

A la par, el crecimiento en la actividad industrial y las modificaciones de las actividades al interior de los lugares de trabajo tuvieron como resultado importantes transformaciones en el movimiento obrero

organizado. A las pocas semanas del golpe militar de 1930, las corrientes sindicales identificadas con el socialismo y el sindicalismo formaron la Confederación General del Trabajo (CGT). Sin embargo, la nueva central obrera mantuvo una actitud defensiva en los primeros años de vida, que se ve reflejada en el Programa Mínimo de 1931, donde el reclamo giraba en torno a la salvaguarda de las 40 horas semanales de trabajo.

La reactivación de la conflictividad laboral a mediados de la década fue acompañada por el ingreso de los sindicatos comunistas en la CGT y una primera escisión de la central obrera a fines de 1935. Esta división, dada al calor de los conflictos laborales del bienio 1934-1935 y la gran huelga general del 7 y 8 de enero de 1936, reflejaba, en parte, una serie de importantes cambios en el seno del movimiento obrero.

Sin profundizar en los debates sociológicos que focalizaron los cambios en la clase obrera, entre una “vieja” masa de trabajadores, con larga trayectoria en prácticas y experiencias organizativas, y una “nueva” capa de trabajadores migrantes del interior del país, el movimiento obrero atravesó grandes transformaciones acompañando los cambios en el sector industrial. En primer lugar, hubo una importante disputa por la organización de los sindicatos por rama, reemplazando los tradicionales sindicatos por oficio. Desde la década de 1920 comenzó un lento cambio en la forma de organización de los trabajadores; la vieja fórmula del sindicato por oficio quedaba obsoleta ante los cambios en la industria, dando lugar, a la organización de un sindicalismo por rama, moderno e industrial. Otro aspecto novedoso es la organización de comisiones internas de fábrica en las ramas textiles, metalúrgicas y de la construcción, antecedentes de una práctica que tomará más fuerza luego de la Segunda Guerra Mundial (Camarero y Ceruso, 2020).

Por último, deben señalarse los timoratos intentos por parte del Estado en cuanto a la mediación en la relación entre el capital y el trabajo. La conformación de una burocracia técnica, con posturas nacionalistas e intervencionistas en distintas agencias estatales, entre ellos el Departamento Nacional de Trabajo, influyó en una mayor intervención de este organismo en los conflictos obreros en la segunda mitad de la década del treinta. Por ejemplo, en el lustro 1935-1940 en la ciudad de Buenos Aires se firmaron casi cincuenta convenios colectivos. Sin embargo, muchos de los acuerdos alcanzados no lograron consolidarse y, al

poco tiempo de firmados, los nuevos reclamos sindicales daban cuenta de su incumplimiento. La firma de convenios colectivos parece haber sido más importante, en tanto los gobiernos impulsaron los acuerdos y velaron por algún tipo de cumplimiento, como en el caso de la provincia de Buenos Aires, durante la gobernación del conservador Manuel Fresco (Lizárraga y Mason, 2015; Barandiarán, 2016). Los empresarios en particular rechazaron este tipo de convenios y en general se opusieron a la injerencia estatal en la relación capital-trabajo y a la influencia sindical en los lugares de trabajo.

Las condiciones económicas generadas durante la Segunda Guerra Mundial otorgaron al Estado un margen de acción inédito, el cual reforzó su intervención económica, especialmente a partir del golpe de junio de 1943, cuando el Ejército terminó con el gobierno de Castillo y el ciclo conservador basado en el “fraude patriótico”. Los militares de ideas nacionalistas, que sostenían que el desarrollo industrial era una condición para la autonomía nacional y la independencia económica, generaron un fuerte impulso a todo el conjunto de las actividades industriales. Perón y el sector del Ejército que él lideró le imprimieron una orientación más decidida a la intervención económica estatal y al apoyo a la industria (Rouquié, 1982; Potash, 1985).

Sin dejar de reconocer los méritos de la industria en generar trabajo y “prestar el servicio” de abastecer el mercado local en los años de la Guerra, lo cierto es que existía una visión mucho más optimista respecto de la reanudación del comercio internacional y de la vuelta a la “normalidad” agroexportadora en la posguerra. Estas ideas contaban con los firmes defensores del liberalismo argentino: la prensa tradicional (*La Nación* y *La Prensa*, los dirigentes de la Sociedad Rural Argentina), diversos productores rurales, empresas importadoras y los grupos económicos vinculados al capital extranjero y con intereses en el comercio, las finanzas y la industria.

Con una idea mucho más firme acerca del rol que debía cumplir el Estado en la posguerra, el emergente peronismo redefinió la autonomía estatal en el marco de su propio proyecto político, lo cual influyó en las relaciones con los actores socioeconómicos. El proyecto peronista –en gran medida sintetizado bajo la idea de la “Comunidad Organizada”– apuntaba a institucionalizar una determinada relación entre Estado, empresarios y trabajadores con el objetivo de garantizar un esquema de

estabilidad social tal que permitiese la expansión del conjunto de la actividad económica. Para ello se consideraba necesario una simplificación e institucionalización del juego corporativo; es decir, debía existir una central representativa de cuarto grado, una por cada actor económico, con el objetivo de posibilitar negociaciones tripartitas con el Estado.

Acorde a su proyecto político, el gobierno peronista buscó determinar los parámetros de relacionamiento entre el Estado y los actores socioeconómicos, lo cual llevó a redefinir la forma en que se organizaban y expresaban los intereses de dichos actores. Esto implicaba que cada organización debía ser representativa del conjunto del sector, lo cual generó exigencias disruptivas sobre el campo empresarial, cuya central solo sería reconocida si era “representativa” y “democrática”, tanto a nivel nacional como sectorial. Ahora bien, la “colaboración social”, fundamentada sobre ideas tributarias del catolicismo social y el nacionalismo, operó en la práctica sobre la base de la distinta combinación de necesidades políticas y económicas dentro de cada coyuntura.<sup>3</sup> Esquemáticamente, en 1946-1948 se priorizó la consolidación del apoyo obrero-popular y a partir de 1949-1952 se buscó el “equilibrio” económico y sumar la participación empresarial, aunque es preciso subrayar que en todo momento se procuró mantener el esquema distributivo favorable a los trabajadores.

Tras los fuertes conflictos con el gobierno de Castillo a propósito de la cuestión fiscal en 1942, el gobierno militar surgido del golpe de junio de 1943 propugnó una estrecha colaboración con los empresarios de la UIA, quienes vieron cumplidos “anhelos históricos” como la creación del Banco de Crédito Industrial Argentino, la Secretaría de Industria y Comercio y el régimen de promoción industrial, además de participar en cerca de 38 organismos estatales. A pesar de estas coincidencias, la centralidad de la figura del Perón y el conflicto sociopolítico suscitado a

---

<sup>3</sup> La idea de la colaboración social fue mayormente trabajada por José Figuerola, defensor del corporativismo y autor del libro *La colaboración social en Hispanoamérica*, editado en 1943. Español, ex funcionario de la dictadura de Primo Rivera y experto en estadística, Figuerola se convirtió en la mano derecha de Perón en la Secretaría de Trabajo y Previsión. A partir de 1946 ocupó la Secretaría de Asuntos Técnicos (heredera del Consejo Nacional de Posguerra) y elaboró leyes, decretos, discursos de Perón y documentos del Partido Justicialista.

raíz de la forma en que se aplicó la legislación social terminaron alienando el apoyo de los industriales. Hacia 1945, con el aumento de la tensión y de la polarización política, Perón acusó a la UIA de “no representar” al sector industrial y “no colaborar” con el gobierno, por lo que exigió su “democratización” y la intimó a reformar sus estatutos y permitir el ingreso de todos los empresarios del país. El episodio se cerró en mayo 1946, cuando el sector más antiperonista de la UIA ganó las elecciones internas, luego de lo cual el gobierno intervino la entidad (Cúneo, 1967; Schvarzer, 1991; Rougier y Sowter, 2018).

Una vez en el gobierno, la construcción de una Argentina industrial significó para el peronismo un constante esfuerzo por mantener un determinado orden económico a fin de lograr la “armonía” entre el capital y el trabajo. Ello suponía que tanto trabajadores como empresarios debían adecuar su comportamiento a los parámetros de dicho ordenamiento, definido y custodiado por el Estado. El pacto social implícito que lo sostenía era básicamente salarios altos a cambio de protección y apoyo a la industria nacional.

No obstante, en el contexto económico expansivo de los primeros años de la posguerra, Perón procuró consolidar de manera privilegiada el apoyo del sector obrero, no solo aumentando los salarios y la participación en el ingreso sino también ponderando el lugar simbólico de los trabajadores en la sociedad. La CGT fue el pivote sobre el cual el gobierno buscó satisfacer y organizar, a la vez que controlar, las demandas del movimiento obrero. Bajo el peronismo, y en contraste con la década anterior, se produjo una homogeneización política e ideológica de los trabajadores. El gobierno esperaba que la CGT actuara para influir sobre el comportamiento de los trabajadores, particularmente comprometerlo con el aumento de la producción. Las herramientas que se utilizaron fueron varias, desde la persuasión a la intervención de sindicatos y comisiones internas, pasando por el no reconocimiento del derecho a huelga. Aunque Perón en público negaba que hubiera un problema de “disciplina” en las fábricas, actuaba para encuadrar a los obreros en el objetivo de la hora: “producir, producir y producir”.

Por su parte, los sindicalistas lograron una fuerte participación en el poder: en el Congreso Nacional, en las embajadas como agregados obreros y en ministerios claves: José María Freire en Trabajo y Previsión, Ángel Borlenghi en Interior, Ramón Cereijo en Hacienda, y Atilio



Bramuglia en Relaciones Exteriores. Pero si bien el gobierno tuvo éxito para asegurar el monopolio de la representación corporativa de los trabajadores, no pudo evitar el fortalecimiento del sindicalismo como agente de lucha económica, incluso más allá de los objetivos oficiales. En particular, las comisiones internas de fábricas fueron muy activas para garantizar el cumplimiento de las leyes sociales y los convenios colectivos. Incluso ampliaron los beneficios otorgados por la legislación general y llegaron a disputar el control del proceso productivo a los empresarios, por ejemplo en la definición de tareas, horarios y actividades de los operarios (Doyon, 2006; Schiavi, 2014).

En contraste, en estos primeros años el gobierno no pudo contar con una central empresaria “nacional y democrática”. Por un lado, la conformación identitaria del peronismo, basada en vertientes del nacionalismo, populismo, catolicismo y laborismo, engendró una idea negativa respecto de un acercamiento al sector empresarial. En ello también jugó el antiliberalismo y la idea de la “función social” que debía tener el capital (nacional). Pero, por sobre todo, la falta de una central empresaria poderosa, capaz de imponer su agenda, fue políticamente funcional al objetivo de consolidar el apoyo político del movimiento obrero.

De todas formas, para los empresarios resultaba imprescindible lograr alguna forma de influencia y participación en las políticas que los afectaban y de las cuales dependían: concesiones de crédito, permisos de importación y exportación, protección y también en el plano de la legislación que regía las relaciones laborales. La difícil tarea de reemplazar a la UIA fue asumida por quienes habían apoyado tempranamente a Perón y que se sumaron a su gobierno. Estos empresarios-funcionarios, liderados por Miguel Miranda y Rolando Lagomarsino, tomaron la posta en la conformación de una central y en julio de 1946 fundaron la Asociación Argentina de la Producción, la Industria y el Comercio. Sin embargo, las diferencias en torno a la orientación de la intervención estatal y la incapacidad para incorporar al Interior terminaron de decidir al gobierno para apoyar su reconversión en la Confederación Económica Argentina (CEA). Pero, aunque la CEA se organizó sobre criterios más federales, también fracasó en incorporar al pequeño y mediano empresario, lo cual puso de relieve que un problema fundamental para la unificación era la disputa entre los intereses del Interior y de Buenos Aires (Brennan y Rougier, 2009; Rougier y Sowter, 2018).

Por su parte, los industriales del Interior venían haciendo esfuerzos desde 1948 para constituirse como un actor con capacidad de acción colectiva en la “Nueva Argentina”. Bajo el liderazgo del catamarqueño José Ber Gelbard, empresarios del norte del país fundaron la Confederación Argentina para la Producción, la Industria y el Comercio. Si bien sus demandas no diferían radicalmente de las de los porteños, tuvieron un punto de convergencia con el gobierno a partir del nacionalismo económico.

En el marco de la crisis económica desatada en 1949, el gobierno exigió un mayor compromiso para alinear el comportamiento de los actores con los objetivos oficiales. Paradójicamente, los empresarios-funcionarios fueron apartados y la conducción económica fue asumida por el equipo más “técnico” liderado por Alfredo Gómez Morales. Es a partir de este período que los consejos y las comisiones económicas, que institucionalizaban la participación de los actores recibieron un mayor impulso por parte del gobierno (Sowter, 2016a).

Finalmente, Perón terció en la disputa intraburguesa en favor de los empresarios del Interior. Sin embargo, la Confederación General Económica (CGE) no logró constituirse sino hasta octubre de 1952, lo cual muestra que no fue enteramente obra del gobierno. A partir de esa fecha, Gelbard se abocó a consolidar su liderazgo dentro del movimiento gremial. Para 1953 se formalizó la CGE y se eligió a Gelbard como presidente. La CEA se fundió en la CGE, la UIA le traspasó todos sus bienes y fue disuelta; la Bolsa de Comercio y la Sociedad Rural Argentina se incorporaron a la nueva entidad. En el marco de la ley 14.295 de Asociaciones Profesionales de Empleadores –que aseguraba el establecimiento de una organización de empresarios por industria para negociar con los sindicatos oficiales–, la Confederación de la Industria de la CGE monopolizó la representación de los intereses industriales de todo el país. El esquema de negociaciones tripartitas quedaba definido.

Una vez reconocida la CGE como la voz legítima de los empresarios, el gobierno profundizó su estrategia en un doble sentido: amplió la participación privada en la economía y terminó de institucionalizar el lugar del empresariado en el gobierno y en el Estado. A partir de 1949, y más claramente desde 1952, la agenda oficial tendió a converger con la empresaria. La crisis económica y las respuestas que la estructura económica exigía a fin de avanzar en la integración industrial en su fase

“difícil” pondrían en primer plano el problema de la productividad del trabajo.

Analizada en su conjunto, la política económica e industrial peronista afectó profundamente a los actores socioeconómicos –y a las relaciones entre ellos–, tanto por su contenido como por la forma en que fue aplicada. A lo largo de todo el período, y especialmente en 1946-1948, los trabajadores vieron aumentados sus salarios reales, su participación en el ingreso nacional y diversos beneficios sociales. Además, sus representantes sindicales ocuparon espacios de poder y se ponderó el lugar simbólico que ocupaban en la sociedad. Más aún, el movimiento obrero redefinió su identidad y a partir de entonces se definieron a sí mismos como “peronistas”. Por todo ello, no extraña la enorme lealtad que el sector obrero y popular le prodigó a su líder y a un gobierno que consideraron como propio.

Respecto de los actores empresarios la cuestión es más compleja, debido a su mayor heterogeneidad y a que las políticas peronistas impactaron de forma desigual según cada sector. En términos muy generales es cierto que el empresariado perdió posiciones respecto de los trabajadores, tal como queda claro en la distribución del ingreso. Sin embargo, los industriales fueron beneficiados con una amplia disponibilidad de crédito subsidiado, protección de la competencia externa, precios relativos favorables, un tipo de cambio bajo y una política bastante laxa para la importación de insumos, materias primas, repuestos y maquinarias. Por ello, aunque las políticas laborales y salariales del gobierno podían reducir en principio el margen de ganancia bruta, la ampliación del mercado y la política crediticia aumentaron la tasa de rendimiento del capital (Brennan y Rougier, 2009). A su vez, los sectores vegetativos vieron incrementada su rentabilidad entre 1946 y 1948, que se estancó a partir de 1950. Desde esa fecha, los sectores dinámicos, donde se destaca el capital extranjero, tuvieron un mayor margen de ganancia, pero en un nivel relativamente bajo respecto de otros períodos (Francis, 2008).

En cambio, el sector agropecuario fue en general perjudicado por las políticas peronistas, por lo que no extraña su oposición ferviente tanto a la intervención económica estatal como a la política de precios del Instituto Argentino para la Promoción del Intercambio (IAPI) y a la política industrial. Los productores pampeanos, en particular los grandes

exportadores, fueron sin dudas los más castigados, en particular por la política de precios oficiales, por lo menos hasta 1949. Si bien ello también afectó a los pequeños y medianos productores, estos se beneficiaron con el congelamiento de los arrendamientos, la suspensión de desalojos, los créditos para la compra de tierra y la política procooperativista desde 1952 (Lattuada, 1986; Barsky y Gelman, 2001).

El cambio en la orientación de la política económica e industrial a partir de 1952 y, en particular, el objetivo oficial de aliviar la balanza de pagos pusieron de manifiesto la centralidad estructural del sector agropecuario exportador, el único que el gobierno vislumbró en condiciones de proveer divisas en aquellos años. De esta manera, el problema de la producción agropecuaria se volvió una cuestión crucial a resolver a fin de impulsar el desarrollo industrial. Entretanto, los actores rurales sumaron un enorme poder, que les daba mayor capacidad para incidir y, eventualmente, vetar la política económica.

## Políticas industriales e ideas

Aun cuando las principales corrientes interpretativas sostuvieron que la crisis económica de 1930 dio inicio a la ISI, fue con la Segunda Guerra Mundial, y principalmente a comienzos de la década de 1940, cuando tuvo lugar una decisión explícita de impulsar la industrialización a través de políticas industriales (Jorge, 1971). Sin embargo, la crisis iniciada en 1929 provocó una serie de cambios no deseados en el comercio internacional y la necesidad de impulsar políticas fiscales y monetarias que afectaron en distinto grado al sector manufacturero. Con la intención de alcanzar cierta “normalidad” que permitiría volver a encauzar un período de crecimiento con base agroexportadora, las políticas y medidas adoptadas, muchas veces de carácter opaco y arbitrario, no conformaron un plan ordenado de industrialización, pero afectaron el desarrollo de la actividad industrial (Llach, 1984).

Por otro lado, la crisis económica renovó e impulsó la difusión de ideas y formas de intervención del Estado sobre la economía. La divulgación de los planes intervencionistas en Estados Unidos y de la obra del economista británico John Maynard Keynes confluyó localmente con la lenta pero firme prédica del nacionalismo económico alrededor de la

figura de Alejandro Bunge, con fuerte arraigo en sectores de las Fuerzas Armadas.

Los primeros coletazos derivados del crac financiero de 1929 se hicieron sentir durante el último año del gobierno de Hipólito Yrigoyen; incluso, algunos síntomas previos se habían manifestado en la segunda mitad de 1928, con la salida neta de oro, demostrando una de las principales vulnerabilidades de la economía argentina. Tras el golpe de Estado de septiembre de 1930, frente a la gravedad de la crisis, las medidas políticas apuntaron a equilibrar las cuentas y se puso en marcha una fuerte contracción del gasto público. Si bien la Caja de Conversión se mantuvo cerrada, se permitió el egreso de oro para el cumplimiento de vencimientos de deuda (O'Connell, 1984; Ferrer, 2008).

Durante el gobierno militar se produjo la incorporación de un conjunto de técnicos como Enrique Uriburu y Raúl Prebisch, que impulsaron el aumento de tarifas aduaneras y aranceles extras para las importaciones y la creación de la Comisión Nacional de Fomento Industrial.

Bunge influyó en los perfiles nacionalistas del Ejército y desde mediados de los treinta se convirtió en un intelectual ligado orgánicamente a la clase dominante, pero no ocupó cargos centrales en los equipos que llevaron adelante las políticas públicas. Más adelante, luego del golpe de Estado de 1943, el grupo bungista logrará la inserción plena en importantes cargos públicos (Rozengardt, 2014).

Frente a la crisis mundial de 1930 y las dificultades respecto al comercio exterior, los países latinoamericanos adoptaron variados regímenes monetarios, que en la práctica resultaron en la desvalorización de las monedas locales frente al dólar y la libra esterlina y, como consecuencia, en un encarecimiento de los precios relativos de los bienes de importación. En Argentina, luego de la devaluación del peso, a fines de 1931 se implementó un control de cambios que se complementó con una importante reforma fiscal, incluida una suba adicional del 10% a los aranceles de todos los bienes importados.

Desde 1932, agotado el experimento corporativista y con la asunción a la presidencia de Agustín P. Justo, se llevó adelante una renovación en el equipo económico, donde se destacaba la figura de Federico Pinedo, abogado, interesado en temas financieros y económicos, que había formado parte de la escisión de derecha del Partido Socialista en 1927. Pinedo, junto con Prebisch como principal asesor, impulsaron a

finis de 1933 el Plan de Acción Económica Nacional y una importante reforma monetaria. El plan económico, caracterizado posteriormente por Prebisch como “keynesiano”, buscaba expandir la economía y tener un mayor control sobre el comercio exterior. En este último sentido, la modificación del mercado de cambios cumplió un rol central. Se implementó un régimen más severo, con desdoblamiento del tipo de cambio entre un mercado oficial y uno libre. En el primero, las divisas fueron destinadas al servicio de la deuda pública, las importaciones básicas y las remesas de empresas extranjeras, mientras que el segundo estaba destinado al resto de las importaciones no prioritarias y tenía una cotización un 20% mayor que el tipo de cambio oficial. Si bien es cierto que el encarecimiento de ciertos bienes importados pudo haber protegido la producción local, este desdoblamiento pareciera haber cumplido una función selectiva más que proteccionista (O’Connell, 1984).

El Plan de Acción Económica Nacional también intentó regular distintas ramas de la producción primaria y agroindustrial. La creación de agencias y juntas reguladoras buscó, en principio, defender los precios de los bienes y los intereses de los productores, en un difícil contexto recesivo. Si bien estos organismos adquirieron mayor importancia cuando intervenían sobre bienes primarios pampeanos, como la Junta Reguladora de Granos o la Junta Nacional de Carnes, también se destacaron en la intervención de bienes agroindustriales regionales, como el azúcar en Tucumán o el vino en la región cuyana. Por ejemplo, como señalaron Bravo y Gutiérrez (2014), en el caso del azúcar se aplicó un modelo de concertación, durante los años treinta, donde fueron las asociaciones sectoriales las que discutían sus diferencias en una mesa de negociaciones arbitrada por el Estado; aunque durante la Segunda Guerra Mundial, el peso de la intervención estatal fue ganando lugar y las demandas se canalizaron a través de agencias estatales.

A la par, el nuevo contexto internacional derivado de la crisis propició la puesta de acuerdos bilaterales de pagos y comercio. La inserción de la economía local en ese nuevo escenario trajo aparejados no pocos inconvenientes. El acercamiento de Argentina a su principal socio comprador, el Reino Unido, se dio a través del Pacto Roca-Runciman, firmado en 1933, y la reforma arancelaria tratada ese mismo año que otorgaba beneficios a ciertos productos de origen británico. El acuerdo bilateral entre Argentina y el Reino Unido, en complemento con la reforma

cambiaría, encareció las importaciones desde otros países. Sin embargo, con el correr de los años, se firmaron nuevos acuerdos bilaterales donde los beneficios otorgados al Reino Unido se hicieron extensivos a otros socios comerciales.

En los años treinta se desarrollaron importantes debates sobre la intervención estatal, la explotación de los recursos energéticos y el papel de la industria que se expresaron tanto en la coalición gobernante, la “Concordancia”, como en los partidos opositores y sus periódicos o centros. Las posiciones cercanas a cierto tipo de intervención estatal y más favorables a la industrialización fueron ganando terreno promediando la década en las distintas corrientes del radicalismo y del Partido Socialista (Tortti, 1995, Nallim, 2012).

Pero fue en las Fuerzas Armadas donde más fuerte caló la necesidad de impulsar el desarrollo de industrias, incluso de aquellas para las que no existían materias primas locales abundantes. Como señaló Solberg (1982), los representantes del nacionalismo económico del Ejército pronto avanzaron más lejos que Bunge, convencidos de que el Estado mismo debía intervenir en el financiamiento y la operación de industrias vitales como las fábricas de aviones y las refinerías de petróleo, además de aquellas instalaciones que el sector privado no pudiera o no quisiera respaldar.

En diciembre de 1936, Savio fue designado Director de Fábricas Militares, con autoridad sobre la Fábrica Militar de Aviones y un pequeño conjunto de fábricas de armamentos y químicas que se fueron insertando en el entramado industrial local. Desde ese reducto elevó en mayo de 1938 un boceto de ley para crear la DGFM, cuyos objetivos principales incluían la exploración minera y la explotación de las materias primas básicas (hierro, cobre, plomo y otras) necesarias para garantizar la “defensa nacional” y el desarrollo de las fuentes de energía para su concreción. Finalmente, en 1941, la DGFM entró en funciones.

Con todo, las posiciones más proteccionistas y autárquicas también encontraron ciertos reparos. Por ejemplo, el ingeniero Adolfo Dorfman, cercano a la UIA, criticó lo que Rougier y Odisio (2017) denominaron “suficiencia industrializante”. La postura de Dorfman, a favor de un proceso industrializador, alertaba sobre el escaso tamaño del mercado local y los altos costos industriales, y sostenía que la industria debía ayudar al desarrollo integral de la economía argentina, focalizando

en el aprovechamiento de las fuentes minerales y energéticas y en el desarrollo de cultivos industriales. Esta dimensión “técnica” también puede encontrarse en los años treinta, en un conjunto de profesionales, principalmente ingenieros, con relación a las capacidades de ciertas industrias, la producción de energía vinculada a la demanda del sector manufacturero y los incipientes debates sobre la productividad del trabajo (Lobato, 1998; Rougier y Mason, 2015).

En resumen, durante los años treinta, y a pesar de la multiplicidad de debates, temas y actores, el antiguo antagonismo entre librecambio y proteccionismo parecía haber quedado subordinado a una nueva discusión alrededor de una industrialización limitada o aceptable dentro de una economía que se estructuraba alrededor de los intereses tradicionales. Sin embargo, prontamente surgieron nuevas tensiones alrededor del rol que debía ocupar el Estado y cuáles debían ser los instrumentos, para consolidar y fomentar las manufacturas. Por otro lado, durante los años posteriores a la crisis, el avance de una concepción más ambiciosa del papel del Estado, en particular en la intervención y el funcionamiento de la economía, se reflejó en el perfil de quienes comenzaban a tomar a su cargo tareas cada vez más complejas y diversificadas, que requerían saberes y competencias específicos, permitiendo la complejización del incipiente campo de la economía (Halperin Donghi, 2004; Rougier y Odisio, 2017).

Con las restricciones generadas por la Segunda Guerra Mundial en la importación de insumos básicos como metales, combustibles y maquinarias, la “función militar de defensa” se fue convirtiendo en un argumento cada vez más aceptado, no solo para promover el desarrollo de la industria, sino también para justificar el control estatal de determinados sectores y empresas que aseguraban el suministro de materias primas y energía. En 1941 el Código de minería fue modificado asignándole a la DGFm la titularidad del patrimonio minero del Estado y ampliando sus funciones al campo de la prospección geológica-minera. Si bien se llevaron adelante una serie de emprendimientos en búsqueda de cierta autarquía mineral, evitando la importación y asegurando el acceso a las materias primas, los avances no fueron tan significativos como se esperaba. Además, desde empresas públicas y agencias estatales, técnicos y profesionales alertaron sobre la necesidad de aumentar y diversificar la producción energética con relación a la creciente demanda industrial.



Estos profesionales, principalmente ingenieros, propusieron la puesta en marcha de la planificación estatal en la producción energética (Rougier, 2013; Mason, 2018).

El Plan de Reactivación Económica, conocido como Plan Pinedo, fue elaborado por Raúl Prebisch y presentado al Congreso por el ministro de Hacienda Federico Pinedo en 1941. El Plan contenía una clara referencia al sector industrial y a la necesidad de promover, a través del crédito, las actividades industriales que se abastecieran de materia prima local, si bien se aclaraba que solo buscaba atenuar las restricciones externas y por un tiempo limitado. Este Plan motivó un generoso debate en diversos foros del que participaron numerosos intelectuales, empresarios, funcionarios y técnicos; en particular, los industriales creían necesario incorporar más explícitamente la defensa de las “industrias artificiales”. Las industrias denominadas “naturales” eran aquellas que utilizaban materias primas nacionales, cuya industrialización no dependiera del acceso de divisas, mientras que las “artificiales” dependían de materias primas o productos semielaborados importados, que, si bien producían artículos indispensables para la defensa nacional, eran creados en contextos específicos, como la crisis de 1930 o la Segunda Guerra Mundial, y no podrían ser viables en coyunturas normales. En rigor, la distinción entre “industrias naturales” e “industrias artificiales” tenía larga data y hacia 1940 se encontraba fuertemente cuestionada (Bunge, 1937; Pugliese, 1939).

Entre las políticas no financieras o crediticias, el plan proponía terminar con la anticuada legislación de tarifas arancelarias para el sector industrial, la introducción de leyes *draw-back* para la promoción de exportaciones industriales y la prevención de prácticas vinculadas al *dumping* (Murmis y Portantiero, 1971). Por último, para el frente externo se proponía un control selectivo de las importaciones, evitando el problema de la inconvertibilidad de la libra británica y el creciente déficit con Estados Unidos; en ese sentido, el intercambio con los países vecinos recobraba cierto impulso. Vinculado a este último aspecto, en 1941 se creó la Corporación para la Promoción del Intercambio S.A. (CPI), un organismo privado, cuyo propósito era fomentar las exportaciones manufactureras a Estados Unidos y los países vecinos.

A pesar del importante consenso que se fue gestando en el contexto bélico a favor del impulso de algunas industrias consideradas “artificiales”, hacia 1943 fue publicado el Informe Armour, que, en contrapartida,

sostenía el desarrollo de actividades manufactureras “naturales” y desechaba toda posibilidad de desplegar una industria siderúrgica en la Argentina o incluso otras como las metalúrgicas, por razones de déficit de materias primas o de costos. John Hopkins y un grupo de técnicos de la Armour Research Foundation realizaron ese estudio en 1943 a pedido de la CPI. Sus resultados señalaban las desventajas para el desarrollo industrial argentino derivadas de las escasas reservas de minerales, aun cuando destacaban el gran desconocimiento del tema por falta de un relevamiento geológico abarcador (CPI, 1944).

Más allá del plano de las ideas, lo cierto es que los industriales recibieron muy positivamente el golpe militar de junio de 1943. Técnicos, intelectuales y militares aquí mencionados se incorporaron al gobierno y tuvieron participación destacada en el diseño de las nuevas herramientas de política industrial. De algún modo, el debate que se desarrolló a través de numerosos foros en los años treinta parecía haber cristalizado en muchas de las medidas que comenzaron a aplicarse luego de 1943.

En el contexto de la Segunda Guerra Mundial, las fuertes restricciones en los abastecimientos para el normal funcionamiento de la producción y el consumo llevaron al Estado a ampliar su intervención en la economía. Ello se hizo de forma pragmática, es decir, sin una planificación que definiera objetivos de corto y mediano plazo, ni los instrumentos para alcanzarlos. A partir de 1943, de la mano de los militares, se produjo el quiebre en la postura del Estado respecto a la industria. Un conjunto de militares, intelectuales, ingenieros e industriales expresaron la maduración de una serie de ideas que venían desde la primera posguerra y que centraban sus expectativas en la industria como llave para resolver los problemas nacionales acerca de cómo lograr mayores márgenes de autonomía nacional y de justicia social. En esos años se dieron los debates que fueron configurando un consenso que se extendería hasta la década de 1970 y que legitimó el rol del Estado para el desarrollo industrial (Rougier y Odisio, 2017).

Entre las primeras medidas, se crearon en 1944 el Banco de Crédito Industrial Argentino y la Secretaría de Industria y Comercio. Asimismo, se reforzó el presupuesto destinado a la DGFM para la fabricación de armas y municiones, aspecto especialmente sensible durante la Segunda Guerra Mundial. También se promulgó el decreto 14.630, que constituyó el primer régimen de promoción para las “industrias de interés nacional”.

Este mismo año se creó el Consejo Nacional de Posguerra (CNP), el cual no solamente reflejó la creciente ascendencia de Juan Domingo Perón dentro del régimen militar, sino también un proyecto económico con un grado de planificación y definición mayor al prevaleciente hasta entonces. El principal problema percibido para la posguerra era el cierre de fábricas y la consiguiente desocupación masiva que se produciría a raíz de la reanudación del comercio internacional. Estas preocupaciones quedaron condensadas en el *Ordenamiento Económico y Social* del CNP a principios de 1945, es decir, antes de la polarización sociopolítica que culminó en octubre y que dividió en dos a la sociedad argentina. En línea con las demandas de los empresarios que entonces participaron de diversas comisiones, se retomaba la vieja distinción entre industrias “artificiales” y “naturales” y se hacía hincapié en el desarrollo de estas últimas. Incluso se mencionaba la necesidad de eliminar las industrias “antieconómicas” surgidas durante la guerra. En definitiva, los objetivos del CNP eran más políticos que económicos: aumentar la producción de todos los sectores económicos y mantener el orden social, articulando “armónicamente” capital y trabajo bajo la dirección del Estado.

El triunfo de Perón en febrero de 1946 significó la continuidad y profundización del apoyo que el Estado le había dispensado al sector desde 1943. La industria ocupó un lugar central en la agenda, pues pasaba a ser la llave para resolver los problemas nacionales: diversificar la producción y agregarle valor, fortalecer el mercado interno y dejar de depender del externo, evitar el desempleo masivo en la posguerra y operar una mejor redistribución del ingreso nacional.

La reforma del sistema financiero fue la piedra angular desde la que el gobierno diseñó la “organización” de la economía y logró un control sin precedentes sobre sus principales variables. Desde el Banco Central, primero, y el Consejo Económico Nacional (CEN) después, Miranda, el “zar de las finanzas”, centralizó el manejo de la política económica y fue el *alma mater* de las reformas económicas entre 1946 y 1948. A lo largo de 1946 se llevó a cabo la nacionalización del Banco Central y las modificaciones al régimen de depósitos bancarios, que culminaron en la creación del llamado “Sistema del Banco Central”, gracias al cual el gobierno pudo controlar la moneda y el crédito, y decidir hacia qué sectores orientarlo, pues los bancos privados pasaban a ser instrumentos

del Central a través del sistema de descuentos. El Banco de Crédito Industrial Argentino, reformado en junio de 1946, contribuyó a potenciar las actividades industriales. El IAPI –heredero de la CPI pero que actuó con una orientación diferente– permitió la nacionalización del comercio exterior y prácticamente su monopolización por parte del Estado. El accionar del IAPI significó la apropiación estatal de una parte de la renta agropecuaria toda vez que los precios internacionales fueran mayores que los que se le pagaban al productor, situación que duró hasta 1949. El Banco Nación, orientado al comercio y las actividades agropecuarias, el Banco Hipotecario, orientado a la vivienda, y la Caja de Ahorro Postal, dirigida a los pequeños ahorristas, completaron el “Sistema”.

En el plano discursivo, la industria era entendida como un proceso mediante el cual se le “agregaba valor” a la producción agropecuaria, sector en el que residía la “riqueza” del país (Sowter, 2015). En términos de políticas, la industrial no constituyó parte de un plan de industrialización global con metas, objetivos e instrumentos claros y precisos, aunque para los cánones de la época fue una verdadera “herejía” económica. El Primer Plan Quinquenal (1947-1952), que constituyó el primer intento efectivo de planificación, promovió tres tipos de industrias: las existentes, que habían nacido al calor de la protección, como la textil y metalúrgica, las nuevas actividades sustitutivas, como insumos básicos químicos y siderúrgicos, y otras industrias que tuvieran potencial exportador, como manufacturas de lana y aceites vegetales, lo cual confirma que la autarquía no figuraba entre los objetivos oficiales. Pero de los casi treinta proyectos de ley que conformaron este Plan, solo dos eran específicos sobre la industria: la reforma aduanera y el de fomento industrial. En la práctica, la política industrial quedaría subsumida bajo la política de ingresos y su desempeño estuvo atado a la evolución más general de la política macroeconómica (Rougier, 2012).

La política de ingresos operó una fuerte redistribución que, en el marco de una decidida protección contra las importaciones, impulsó de manera inédita la industria. Los altos precios internacionales de los productos exportables permitieron que, a través del IAPI, se trasladara el excedente económico desde el sector agropecuario al urbano y de los empresarios industriales a los trabajadores. Por medio de mecanismos directos (aumento de los salarios nominales, aguinaldo y diversos

beneficios garantizados por leyes de estricto cumplimiento) e indirectos (congelamiento de alquileres, jubilaciones, vacaciones pagas y fuerte inversión en salud y educación públicas), los salarios reales aumentaron un 60% entre 1946 y 1949, o un 50% si se toma el período 1946-1955. Además, se operó un cambio drástico en la distribución del ingreso nacional: entre 1946 y 1954 la remuneración del trabajo aumentó del 45,2 al 56,4%, incluyendo aportes previsionales, y los ingresos netos de empresarios y propietarios cayeron del 54,8 al 43,6%. En la medida que los asalariados destinaron una menor proporción de sus ingresos a gastos como vivienda, alimentación, salud y educación, el consumo vivió una expansión inédita y la demanda, reprimida durante la guerra, creció de forma vigorosa (Elena, 2011; Milanesio, 2014). Esto no solo generó una importante actividad entre las grandes empresas, sino que también impulsó el florecimiento de muchos talleres y pequeñas fábricas para abastecer la insaciable demanda local.

La política cambiaria fue otro instrumento indirecto que favoreció a la industria, pues la sobrevaluación del peso actuó como un fuerte subsidio al sector en la medida que permitió la importación de insumos y bienes de capital a un tipo de cambio bajo. Si se toma el período 1935-1939 como 100, el índice del tipo de cambio real de importación cayó a 79 en 1947-1949, a 61 en 1950-1952 y a 47 en 1953-1955 (Díaz Alejandro, 1975). Al mismo tiempo, se reforzó el balance de precios relativos favorable a la industria.

Pero sin dudas, fue la política crediticia el principal instrumento a través del cual el gobierno peronista decidió qué sectores impulsar. Y la industria fue el sector privilegiado: el crédito industrial se expandió alrededor del 300% entre 1946 y 1955. El Banco de Crédito Industrial Argentino concentró el financiamiento al sector: en 1946 otorgó el 22% del crédito, en 1948 el 55% y en 1949 el 78%. Su actuación, por lo menos hasta 1952, tendió a reproducir la estructura industrial vigente, más que a transformarla. La rama de alimentos, bebidas y tabaco fue una de las más beneficiadas, aunque con una tasa declinante, del 24,8 al 17,9% entre 1946 y 1955. La textil fue la que más creció: del 8,3 al 28,2%, especialmente a partir de 1950, fecha en que se desató una fuerte crisis sobre el sector y el gobierno procuró evitar la inflación y la pérdida de empleos. Las ramas metalmecánicas también incrementaron su participación: del 19,9 al 21,3% en el mismo período. Otra característica es que

el crédito tendió a centrarse en las grandes empresas, aunque las pequeñas y medianas también recibieron, por primera vez, un fuerte impulso. En cuanto a su distribución regional, Capital Federal y el Gran Buenos Aires concentraron la mayor parte del crédito: 61,9% en 1946 y 62,9% en 1952 (Rougier, 2001).

Sin embargo, el aspecto más característico de esta política fue el destino al que se orientó el crédito, lo cual da una pauta de su escasa direccionalidad en términos de un plan de desarrollo. Entre 1946 y 1955, el rubro destinado a inversiones fijas (modernización y expansión de plantas) pasó del 34,1 al 15,1%, y el correspondiente a gastos de explotación (compra de materias primas, pago de salarios, aguinaldos, vacaciones, deudas impositivas y de previsión social) del 47,1 al 73,2%. Estos datos ilustran cabalmente que la política crediticia no fue utilizada como un instrumento para alentar el desarrollo industrial sino más bien como una forma de morigerar los costos de la política laboral y de redistribución de ingresos, lo cual permitió hacer realidad el ideal de “armonía” y “colaboración social” entre empresarios y trabajadores. En efecto, en la medida en que la tasa crediticia estuvo por debajo de la inflación, particularmente entre 1949 y 1952, se produjo un fuerte subsidio del cual los empresarios pasaron a depender.

Aunque existen debates acerca del rol del peronismo en la industrialización argentina y en general hay consenso en que no articuló un plan integral de desarrollo, no existen dudas de que la industria ocupó una parte central dentro de su política económica. Más allá de los planes y los discursos de la época, la industria fue impulsada a través de políticas que en la práctica promovieron una fuerte expansión del sector. Dos fueron los instrumentos principales en este sentido: el control sobre las importaciones y el régimen de promoción industrial. Ambos casos muestran que hubo una decisión consciente para promover el sector más allá de las contingencias provocadas por la Segunda Guerra Mundial.

En la medida en que la inconvertibilidad de la libra esterlina y las cláusulas de los convenios bilaterales, en especial con Gran Bretaña, obligaron a marginar el uso de la política arancelaria, el control directo sobre las importaciones fungió como el principal instrumento para proteger la industria local. Así, el gobierno decidió ejercer un control directo sobre las importaciones a través de una combinación de cuotas, licencias

y permisos cambiarios. En la práctica, esto implicó un manejo discrecional y arbitrario por parte del Poder Ejecutivo, que si bien incidió sobre la transparencia del proceso, permitió contar con una herramienta expeditiva, práctica y efectiva para defender la industria local (Belini, 2009).

El régimen de promoción de “industrias de interés nacional” constituyó otro instrumento poderoso para alentar el sector. Para que el Estado las declarase como tales, debían cumplir los siguientes requisitos: 1) emplear materias primas nacionales y producir para el mercado interno, 2) producir artículos de primera necesidad, y 3) producir bienes necesarios para la defensa nacional; es decir, excedían la estrecha definición de “industrias naturales”. El gobierno profundizó el alcance del régimen creado en 1944 y aplicó un criterio amplio que permitía justificar el desarrollo de casi cualquier industria. Una vez declarada de “interés nacional”, se garantizaba una serie de beneficios que duraban de tres a cinco años y que se combinaron en distinta medida: prioridad para la asignación de divisas, créditos preferenciales, concesión de cuotas de importación, reserva de mercado, protección arancelaria, permisos de cambio y exenciones impositivas.

Vigente hasta 1957, ingresaron en este régimen un total de 40 ramas, la mayoría de las cuales habían nacido durante la Segunda Guerra Mundial y lograron consolidarse en la posguerra. Se constata que entre 1950 y 1955, de 25 categorías de industrias que fueron incluidas, 13 crecieron tres veces más rápido que el promedio de la industria manufacturera, ocho no se pueden incluir porque exceden este período y solo cuatro crecieron a un ritmo inferior al promedio. Más aún, los efectos del régimen se extendieron en el mediano plazo: 17 industrias declaradas de “interés nacional” bajo el gobierno peronista crecieron más rápido que el promedio entre 1955 y 1969, y el volumen físico creció a una tasa de más del doble del resto de la industria (Randall, 1983). En cuanto al criterio de las industrias seleccionadas, hubo una combinación entre las presentaciones hechas por los empresarios y las decisiones oficiales para favorecer la industrialización sustitutiva: producción de insumos y bienes metalúrgicos y químicos; más específicamente: siderurgia, automotores, maquinaria agrícola, tractores, petroquímica, insecticidas, motores a combustión y eléctricos, penicilina, etcétera.

En el impulso a la industrialización, el Estado cumplió un rol fundamental a través de las empresas estatales. Aunque originalmente el

gobierno peronista apuntó a la creación de sociedades mixtas, público-privadas, para expandir el capitalismo industrial argentino, en la práctica fue el Estado el que asumió el papel principal en la creación y/o dirección de empresas, en muchos casos sentando las bases para el desarrollo de industrias complejas, como la aeronáutica, automotriz, naval, siderúrgica y química pesada. Bajo la conducción de Manuel Savio, la DGFM recibió un fuerte impulso y puso en marcha un propio plan quinquenal de inversiones. Con 21 empresas bajo su control, esta agencia estatal avanzó en la elaboración de laminados de acero, pólvoras y explosivos, armas portátiles, conductores eléctricos y equipos de comunicación. En 1946 presentó el Plan Siderúrgico Nacional que, a pesar de no producir los resultados esperados, fundó la Sociedad Mixta Siderúrgica Argentina (Somisa) y puso en marcha los Altos Hornos de Zapla en Jujuy para la producción de acero. Otra de las empresas destacadas fue Atanor, fundada en 1938 pero que a partir de 1943 se convirtió en sociedad mixta. La participación estatal permitió capitalizar dicha empresa y comenzar a producir productos químicos básicos para las industrias textil, farmacéutica y plástica. A través de convenios con empresas extranjeras, la DGFM elaboró productos bajo licencia, contribuyendo a la diversificación de la producción industrial (Belini, 2017).

Otro caso de empresa estatal importante fue la DINIE, conglomerado creado en 1947 y dependiente del Ministerio de Industria y Comercio, que centralizó la dirección de firmas alemanas declaradas de propiedad enemiga durante la Segunda Guerra Mundial. Llegó a controlar unas 40 empresas, mayormente alemanas, pero también ferrocarriles británicos y otras empresas estatales creadas en la década anterior. En su balance, la DINIE no tuvo mayor éxito en la creación de nuevas empresas que permitiesen aumentar y diversificar la producción industrial. Sin embargo, pudo evitar la desaparición de firmas importantes de capital alemán y mantuvo la producción en áreas como la metalmecánica, textil, eléctrica, química, farmacéutica y construcción. En cuanto al volumen de producción, el saldo es variado, pues en algunos casos aumentó (como en las empresas eléctricas, metalúrgicas y químicas) y en otros se mantuvo estancado (como en el sector textil).

Aunque es cierto que el Estado empresario no fue un “partero” de empresas ni logró transformar la estructura productiva industrial del



país, su actuación permitió la acumulación de experiencias y capacidades técnicas que resultarían de vital importancia para el desarrollo posterior. Tal es el caso de la industria automotriz, cuyas bases fueron sentadas por IAME, o la creación de Astilleros y Fábricas Navales del Estado. Lo mismo es válido para la industria siderúrgica, química básica, petroquímica, aeronáutica, atómica, de maquinaria agrícola y tractores. Por otro lado, la empresa estatal contribuyó a desarrollar industrias en otras provincias del país, especialmente en Córdoba, coadyuvando a la política de descentralización regional.

La actuación directa del Estado en la industrialización, el papel que jugó el crédito y la promoción industrial, así como el conjunto de la política económica, sufrieron fuertes restricciones a raíz de la crisis externa de 1949. En su origen, se combinaron tres factores. Por un lado, el valor de las exportaciones argentinas se desplomó como consecuencia de la recuperación en la producción agraria europea y la exclusión que sufrió la Argentina del Plan Marshall en 1947 como posible proveedora para la reconstrucción de posguerra. El extraordinario ciclo de altos precios de la posguerra había llegado a su fin. Por otro lado, la redistribución del ingreso provocó un aumento del consumo interno de alimentos, en particular de carne, lo cual limitó los excedentes exportables. Por último, las fuertes importaciones que requirió el proceso de equipamiento industrial entre 1946 y 1948, en especial en el área dólar, redujeron fuertemente las reservas internacionales, que cayeron de 1.686 a 673 millones de dólares corrientes entre 1946 y 1948 respectivamente.

Esta situación configuró un nuevo tipo de crisis, producto de la industrialización sustitutiva, cuya dinámica quedó atada a la disponibilidad de divisas. A fines de 1948 las reservas de divisas equivalían a menos de dos meses de importaciones del área dólar y la inflación comenzaba a acelerarse por encima del promedio internacional. Entre 1949 y 1952 la capacidad de importación cayó al 50%. En consecuencia, la política de ingresos, basada en la doble redistribución, perdió su base de sustentación. El aumento de salarios ya no producía un ciclo económico virtuoso, sino espiral inflacionaria y puja por el ingreso. De esta manera, lo que empezó como una crisis en el sector externo, se extendió rápidamente hacia el sector urbano y produjo una crisis económica que afectó particularmente a la industria en la medida que el mercado interno entró en una profunda recesión y que no se pudo

sostener el ritmo de importaciones (Mallon y Sourrouille, 1973; Ferrer, 1977; Rougier, 2012).

En un primer momento, el gobierno reaccionó con medidas fiscales, monetarias y crediticias restrictivas. Estas últimas afectaron particularmente al sector industrial, que al ver limitada la posibilidad de financiar sus costos los trasladó a precios. La falta de resultados de esta política se manifestó en una profunda recesión, lo cual condujo a un cambio en el equipo económico a principios de 1949, que quedó bajo el liderazgo de Gómez Morales. Los documentos del CEN, que culminaron en el Plan Económico de 1952, dan cuenta de que la nueva conducción económica tenía conciencia de la profundidad de los problemas estructurales de la economía y la industria. El diagnóstico establecía que la escasez de divisas provocada por la disminución de exportaciones constituía el principal problema y atribuía sus causas al desplazamiento de la producción agropecuaria por el crecimiento de la actividad industrial y el aumento del consumo interno, que dejaba cada vez menos saldos exportables. Tan temprano como en 1949, el gobierno decidió que las políticas sectoriales ahora debían apuntar a incentivar la producción y exportación agropecuaria, racionalizar y consolidar la industria y lograr un mayor disciplinamiento de los trabajadores con miras al aumento de la productividad. Sin embargo, estos lineamientos se aplicaron bajo un *trimming* político y de manera sinuosa, con la esperanza de que se recuperasen los precios internacionales. Luego de la Guerra de Corea de 1950, este pronóstico se alejó de las posibilidades y la gran sequía de 1951 terminó de enterrar la alternativa de un ajuste suave de la economía (Rougier, 2012; Sowter, 2016a y b).

El plan de ajuste de 1952 buscó equilibrar la economía sobre la base de disminuir el consumo interno y aumentar la producción exportable, al tiempo que articuló un acuerdo de precios y salarios para atacar la inflación. El Plan Económico, aplicado con una fuerte determinación gubernamental que exigió la colaboración de los trabajadores y los empresarios, fue exitoso, al menos en términos de estabilizar la economía (la inflación rondó el 4% entre 1953 y 1954) sin caer en una devaluación general ni disparada del desempleo. Pasada la crisis, el Segundo Plan Quinquenal (1953-1957), trazó los lineamientos de más largo plazo con miras a enfrentar las restricciones estructurales de una economía cuyo motor había pasado a ser la industria. El Plan procuró

dos grandes objetivos: aumentar los ingresos de divisas sobre la base de incrementar la producción exportable y disminuir las necesidades de divisas reduciendo las importaciones, lo cual implicaba avanzar en el desarrollo de la industria de base y en su integración productiva. A partir del Segundo Plan Quinquenal se aplicó una política industrial más definida y se priorizó el desarrollo de la industria de base y de bienes de capital: siderurgia, metalurgia, maquinaria, equipos eléctricos, aluminio y productos químicos. También se operó un cambio importante en el modo de formulación de las políticas, aspecto en el que se procuró una articulación más orgánica con los actores, en especial con los empresarios, lo cual implicó una dinámica política más compleja.

### Consideraciones finales

En los años que transcurrieron desde la crisis económica mundial y la depresión económica a la Guerra de Corea, que puso en vilo el orden bipolar derivado de la Segunda Guerra Mundial, la economía argentina sufrió importantes transformaciones. En particular, el sector industrial, que lejos de tener una evolución regular, se adaptó, no sin problemas, a los cambiantes escenarios internacionales y a los condicionantes de la propia economía interna.

El brusco impacto de la crisis económica y sus consecuentes restricciones externas permitieron que la industria se convirtiera en el sector más dinámico de la economía, creciendo a una tasa del 3,5% durante la década de 1930. La Segunda Guerra Mundial reestructuró la producción de los países involucrados y, a pesar de los problemas para importar bienes de capital, insumos industriales y energéticos, la industria local logró exportar bienes manufacturados a países cuya demanda se vio afectada por el conflicto bélico. Como muestra de esta transformación estructural, en 1945 el valor agregado por la industria superó el aporte de la producción primaria. La posguerra mostró una importante expansión de la industria, que a pesar de la profunda crisis de 1949 y 1951, en los diez años posteriores a 1946 creció a una tasa promedio de entre el 4 y el 5% anual.

Sin embargo, si solo resaltáramos el comportamiento expansivo, quedarían veladas importantes dificultades que se constituyeron en

nudos gordianos del desarrollo industrial argentino, y también se opacaría la evolución de las ideas, los debates y las políticas públicas que intentaron posibles alternativas ante tamaños problemas. La diversificación de la matriz productiva, algo que ya venía ocurriendo desde la Primera Guerra Mundial y el impulso sustitutivo en ramas livianas como alimentos, textiles y tabaco en la segunda mitad de los años treinta, se mantuvo durante la siguiente Gran Guerra. A la par, crecieron ramas más complejas, principalmente la metalmecánica y en menor medida equipos automotores y equipos de transporte. Recién a finales de los años cuarenta y principios de los cincuenta, sectores más dinámicos, como electrodomésticos, vehículos y maquinaria, metales, química y derivados del petróleo, aumentaron tímidamente su participación relativa.

Otro aspecto central para tener en cuenta es el doble proceso, de concentración de la producción industrial y de diversificación del número de establecimientos, que se observó en la segunda mitad de la década de 1940, y que profundizó un proceso que tendría amplias repercusiones económicas y políticas: la dualidad de la estructura productiva. Junto con la consolidación de un núcleo de grandes empresas, modernas, con alta tecnología y niveles de productividad y fuertemente vinculadas al capital extranjero, coexistió una miríada de pequeñas y medianas empresas que producían para el mercado interno, dependían de la protección estatal y tenían escaso acceso a la tecnología, baja productividad y una alta proporción de empleados en relación a su facturación. Por otro lado, el patrón de concentración industrial en torno al núcleo urbano porteño-bonaerense tendió a acentuarse, lo cual reafirma el rol crucial de la demanda en el desarrollo industrial argentino y pone de manifiesto el escaso impacto de los planes que se ejecutaron a partir de 1945 para promover el sector en el interior.

Aunque existen debates sobre este período de la historia económica argentina, en especial sobre el grado de “transformación estructural” que se dio durante el peronismo, lo cierto es que hacia fines de la década de 1940 la industria logró abastecer la totalidad de la demanda interna de los bienes de uso final. Cuando se presentaron las primeras dificultades que marcaron los límites en el desarrollo de ese tipo de industria, el Estado quedó como el principal agente con voluntad y capacidad para avanzar en la etapa más compleja de la industrialización.

## Bibliografía

- Barsky, Osvaldo y Gelman, Juan, 2001, *Historia del agro argentino. Desde la Conquista hasta fines del siglo XX*, Buenos Aires: Grijalbo-Mondadori.
- Barandiarán, Luciano, 2016, *La negociación colectiva antes del peronismo: El caso bonaerense (1935-1943)*, en *Anuario del Instituto de Historia Argentina*, n° 16. Disponible en: [http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/art\\_revistas/pr.7234/pr.7234.pdf](http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/art_revistas/pr.7234/pr.7234.pdf).
- Belini, Claudio, 2009, *La industria peronista. 1946-1955: políticas públicas y cambio estructural*, Buenos Aires: Edhasa.
- , 2017, *Historia de la industria en la Argentina. De la independencia a la crisis de 2001*, Buenos Aires: Sudamericana.
- Belini, Claudio y Rougier, Marcelo, 2006, *El estado empresario en la industria argentina: conformación y crisis*, Buenos Aires: Ediciones Manantial.
- Bravo, María Celia y Gutiérrez, Florencia, 2014, “La política azucarera argentina: de la concertación sectorial al tutelaje estatal (1928-1949)”, en *H-industri@*, vol. 8, n° 14.
- Brennan, James y Rougier, Marcelo, 2009, *The Politics of National Capitalism: Peronism and the Argentine Bourgeoisie, 1946–1976*, Pennsylvania: University Press. Edición en español: *Perón y la burguesía argentina: el proyecto de un capitalismo nacional y sus límites*, Vicente López: Lenguaje claro Editora.
- Bunge, Alejandro, 1937, “Hacia la independencia económica, un síntoma sugerente”, en *Revista de Economía Argentina*, n° 225-226.
- Camarero, Hernán y Ceruso, Diego, 2020, *Comunismo y clase obrera hasta los orígenes del peronismo*, Mar del Plata: Grupo Editor Universitario y EUEDEM.
- CEPAL, 1958, *El desarrollo económico argentino*, Santiago de Chile.
- Corporación para la Promoción del Intercambio, 1944, *La estructura económica y el desarrollo industrial de la Argentina*, Buenos Aires.
- Cúneo, Dardo, 1967, *Comportamiento y crisis de la clase empresaria*, Buenos Aires: CEAL.
- Díaz Alejandro, Carlos, 1975, *Ensayos sobre la historia económica argentina*, Buenos Aires: Amorrortu.
- Doyon, Louise, 2006, *Perón y los trabajadores. Los orígenes del sindicalismo peronista, 1943-1955*, Buenos Aires: Siglo XXI.

- Elena, Eduardo, 2011, *Dignifying Argentina. Peronism, citizenship and mass consumption*, Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- Ferrer, Aldo, 1977, *Crisis y alternativas de la política económica argentina*, Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- , 2008, *La economía argentina: desde sus orígenes hasta principios del siglo XXI*, Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Ferreres, Orlando, 2005, *Dos siglos de economía argentina (1810-2004)*, Buenos Aires: Fundación Norte y Sur.
- Francis, Joe, 2008, "Professor Basualdo's Peronism", *H-industri@*, n.º 3.
- Halperin Donghi, Tulio, 2004, *La República imposible (1930-1945)*, Buenos Aires: Ariel.
- Iñigo Carrera, Nicolas y Fernández, Fabian, 2011, "El movimiento obrero y los desocupados en la primera mitad de la década de 1930", en Iñigo Carrera, Nicolás, *Sindicatos y desocupados en Argentina. 1930/1935-1994/2004. Cinco estudios de caso*, Vicente López: Dialektik.
- Jáuregui, Aníbal, 2003, "Las clases propietarias, la política económica y el golpe del 4 de junio de 1943", artículo presentado en las IX Jornadas Interescuelas-Departamentos de Historia, en la Universidad Nacional de Córdoba, 23-25 de septiembre.
- Jorge, Eduardo, 1973. *Industria y concentración económica. Desde principios de siglo hasta el peronismo*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Katz, Jorge y Kosacoff, Bernardo, 1989, *El proceso de industrialización en Argentina: evolución, retroceso y prospectiva*, Buenos Aires: Cepal-CEAL.
- Kulfas, Matías y Salles, Andrés, 2020, "Evolución histórica de la industria manufacturera argentina. Un análisis a partir de la homogeneización de los censos industriales, 1895-2005", en *Economía y Desafíos del Desarrollo*, vol. 1, n.º 5.
- Lattuada, Mario, 1986), *La política agraria peronista (1943-1983)*, Buenos Aires: Centro Editor de América Latina.
- Lizárraga, David y Mason, Camilo, 2015, "Industria de la madera: conflictividad laboral y organización sindical en Buenos Aires, 1934-1940" en *Perspectivas sobre la industria*, n.º 3.
- Llach, Juan, 1984, "El Plan Pinedo de 1940, su significado histórico y los orígenes de la economía política del peronismo", en *Desarrollo Económico*, vol. 23, n.º 92.

- Lobato, Mirta, 1998, "La Ingeniería: Industria y organización del trabajo en la Argentina de entreguerra", en *Estudios del Trabajo*, n° 16.
- Mallon, Richard y Sourrouille, Juan, 1973, *La política económica en una sociedad conflictiva. El caso argentino*, Buenos Aires: Amorrortu.
- Maniati, Gino, 1959, *La industrialización y el ahorro de divisas en la Argentina*, Buenos Aires: Oficina de Estudios para la Colaboración Económica Internacional.
- Martin, María, De Paula, Alberto y Gutiérrez, Ramón, 1980, *Los ingenieros militares y sus precursores en el desarrollo argentino, 1930-1980*, Buenos Aires: DGFm.
- Mason, Camilo, 2018, "El nacionalismo técnico y la cuestión energética entre 1930 y 1943", en Rougier, Marcelo y Odisio, Juan, *Estudios sobre planificación y desarrollo económico. Aportes para un diseño institucional estratégico*, Vicente López: Lenguaje claro Editora.
- Milanesio, Natalia, 2014, *Cuando los trabajadores salieron de compras. Nuevos consumidores, publicidad y cambio cultural durante el primer peronismo*, Buenos Aires: Siglo XXI.
- Murmis, Miguel y Portantiero, Juan Carlos, 1971, *Estudios sobre los orígenes del peronismo*, Buenos Aires, Siglo XXI.
- Nallim, Jorge, 2012, "Debates hacia adentro: las ideas económicas del frente antifascista liberal en Argentina (1939-1943)", en *Sociohistórica*, n° 30.
- O'Connell, Arturo, 1984, "La Argentina en la depresión; los problemas de una economía abierta", en *Desarrollo Económico*, vol. 23, n° 92.
- Potash, Robert, 1985, *El ejército y la política en la Argentina (II). 1945-1962. De Perón a Frondizi*, Buenos Aires: Hyspamérica.
- Pugliese, Mario, 1939, "Nacionalismo económico, comercio internacional bilateral e industrialización de los países agrícolas, desde el punto de vista de la economía argentina", en *Revista de la Facultad de Ciencias Económicas*, n° 219.
- Raccanello, Mario y Rougier, Marcelo, 2012, "La mecanización agrícola en la crisis de balance de pagos del peronismo. La apuesta trunca de IAME y su tractor Pampa", en *Estudios Rurales*, vol. 2, n.º 3.
- Randall, Laura, 1983, *Historia económica de la Argentina en el siglo XX*, Buenos Aires: Amorrortu.
- Rougier, Marcelo, 2001, *La política crediticia del Banco Industrial durante el primer peronismo (1944-1955)*, Centro de Estudios de la Empresa

- y el Desarrollo, documento de trabajo n° 5, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires.
- , 2012, *La economía del peronismo. Una perspectiva histórica*, Buenos Aires: Sudamericana.
- , 2013, “Militares e industria: las alternativas de la producción minero-metalúrgica en la Argentina” en Marcelo Rougier (comp.), *Estudios sobre la industria argentina 3*, Vicente López: Lenguaje claro Editora.
- Rougier, Marcelo y Mason Camilo, 2015, “Potencialidades y desafíos La cuestión energética, la industria y la intervención estatal en Servir”, en Graciela Mateo y Mará Silvia Ospital (comps), *Antes de Perón y antes de Frondizi. El nacionalismo económico en la Revista Servir (1936-1943)*, Buenos Aires: Imago Mundi.
- Rougier, Marcelo y Odisio, Juan, 2017, *Argentina será industrial o no cumplirá sus destinos. Las ideas sobre el desarrollo nacional*, Buenos Aires: Imago Mundi.
- Rougier, Marcelo y Sowter, Leandro, 2018, “La Comunidad Organizada y los empresarios industriales”, en *En busca de la Comunidad Organizada. Organizaciones políticas, sociales, económicas y culturales del primer peronismo*, compilado por Raanan, Rein y Panella, Claudio, San Justo: Universidad Nacional de la Matanza.
- Rouquié, Alain, 1982, *Poder militar y sociedad política en la Argentina II (1943-1973)*, Buenos Aires: Emecé.
- Rozengardt, Diego, 2014, “Alejandro Bunge: ¿intelectual orgánico o agorero de un modelo en decadencia?”, en *Realidad Económica*, n° 282.
- Sautú, Ruth, 1969, *Poder económico y burguesía industrial en la Argentina 1930-1954*, documento del Centro de Investigaciones Sociales, Buenos Aires: Instituto Torcuato Di Tella.
- Schiavi, Marcos, 2014, *El poder sindical en la Argentina peronista, 1946-1955*, Buenos Aires: Imago Mundi.
- Schvarzer, Jorge, 1991, *Empresarios del pasado. La Unión Industrial Argentina*, Buenos Aires: CISEA – Imago Mundi.
- , 1996, *La industria que supimos conseguir. Una historia político-social de la industria argentina*, Buenos Aires: Planeta.
- Sidicaro, Ricardo, 1995, “Los conflictos entre el Estado y los sectores socioeconómicos predominantes en la crisis del régimen



- conservador (1930-1943)", en Ansaldi, Waldo, Pucciarelli, Alfredo y Villarruel, José (coords.), *Representaciones inconclusas. Las clases, los actores y los discursos de la memoria*, Buenos Aires: Biblos.
- Sourrouille, Juan y Lucángeli, Jorge, 1980, "Apuntes sobre la historia reciente de la industria argentina", en *Boletín Techint*, n° 217.
- Solberg, Carl, 1982, *Petróleo y nacionalismo en la Argentina*, Buenos Aires, Emecé.
- Sowter, Leandro, 2015, "¿Pragmatismo vs. Planificación? El proyecto peronista, las ideas económicas de Perón y la industria", en *H-industri@*, año 9, n° 16.
- , 2016a, "La planificación estatal y la cooperación económica en el primer peronismo", en Rougier, Marcelo y Odisio, Juan (comps.), *Estudios sobre planificación y desarrollo*, Vicente López: Lenguaje claro Editora.
- , 2016b, "Productividad o dignificación, dilemas de la Argentina peronista en la subcomisión para el Equilibrio de Precios y Salarios de 1952", en *H-industri@*, año 10, n° 19.
- Tortti, María, 1995, "Crisis, capitalismo organizado y socialismo", en Ansaldi, Waldo, Pucciarelli, Alfredo y Villarruel, José (coords.), *Representaciones inconclusas. Las clases, los actores y los discursos de la memoria*, Buenos Aires: Biblos.
- Villanueva, Javier, 1972, "El origen de la industrialización argentina", en *Desarrollo Económico*, vol. 12, n° 47.



Cervecería Schlau, Santa Fe, c.1930. Foto: Archivo General de la Nación

Automóvil Chevrolet (modelo 1933) número cien mil, armado en la Argentina por obreros argentinos, en los talleres de la marca.

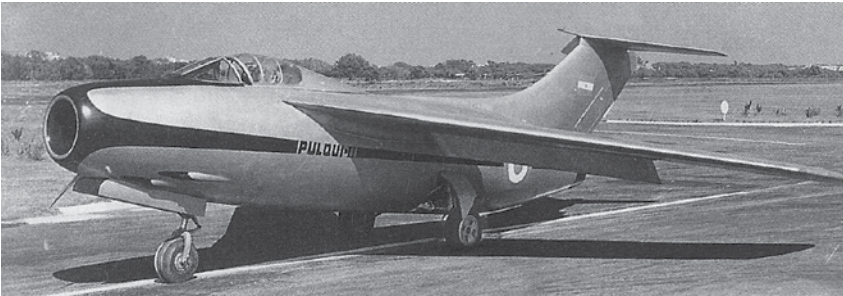


Imagen de una esquina de Buenos Aires en la mañana del 8 de enero de 1936. Se observa un tranvía quemado, restos de piquete de la huelga general desarrollada el día anterior.

---



El presidente Juan Domingo Perón junto al ingeniero Julio Canessa inaugurando el gasoducto que unió Comodoro Rivadavia y la ciudad de Buenos Aires, 1949.



Primer prototipo del Pulqui II. IAME llegó a ensayar algunos prototipos de aviones a reacción como el Pulqui I y el Pulqui II. IAME montó en tiempo récord una planta y ya en abril de 1952 produjo los primeros prototipos, en base a diseños y matrices propios.



Publicidad de la primera serie de motocicletas Puma, 1952.



El énfasis del gobierno peronista en el campo en 1952 fue acompañado por diversos proyectos para abastecer de maquinaria agrícola al sector. En la foto, tractores Pampa, que se empezaron a fabricar en IAME.



Siambrettas de colección. Con la producción de la moto, SIAM buscaba hacer un aporte a la solución del problema de transporte a través de un vehículo de uso individual y económico.



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

### Introducción

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

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

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

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

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

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



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

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

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



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

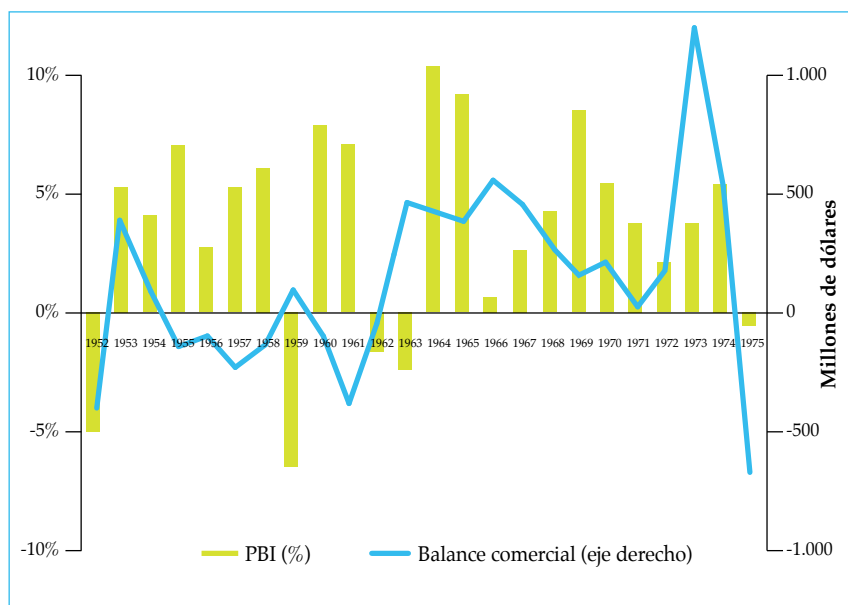
La crisis tuvo consecuencias más graves en algunos países periféricos, que sufrieron agudos desequilibrios externos y tuvieron grandes dificultades para volver a crecer. La estructura económica, social y política de cada país determinó la forma y la intensidad de la incorporación del nuevo patrón tecnológico.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

### **La dinámica del crecimiento y los sectores productivos**

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

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

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

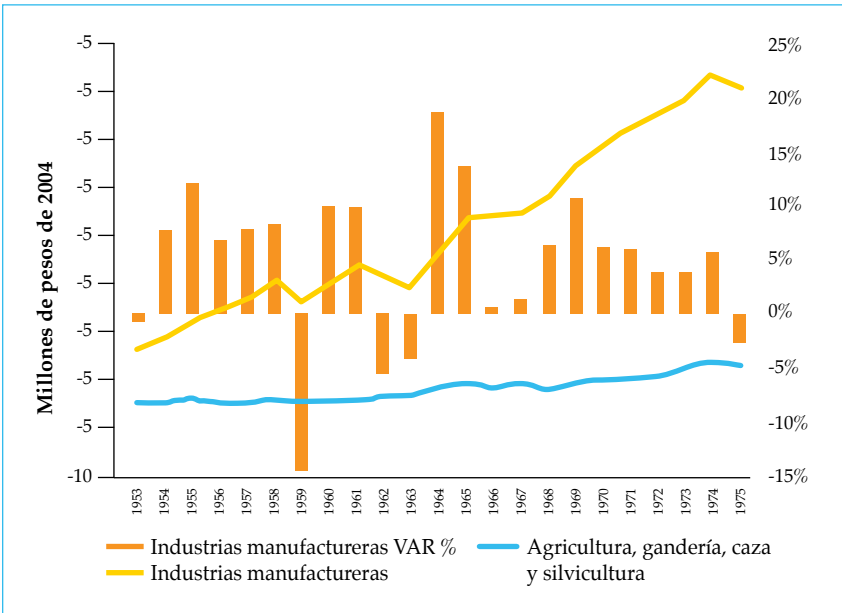


Fuente: elaboración propia en base a datos de Fundación Norte y Sur (2020).

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

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

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



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

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

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

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

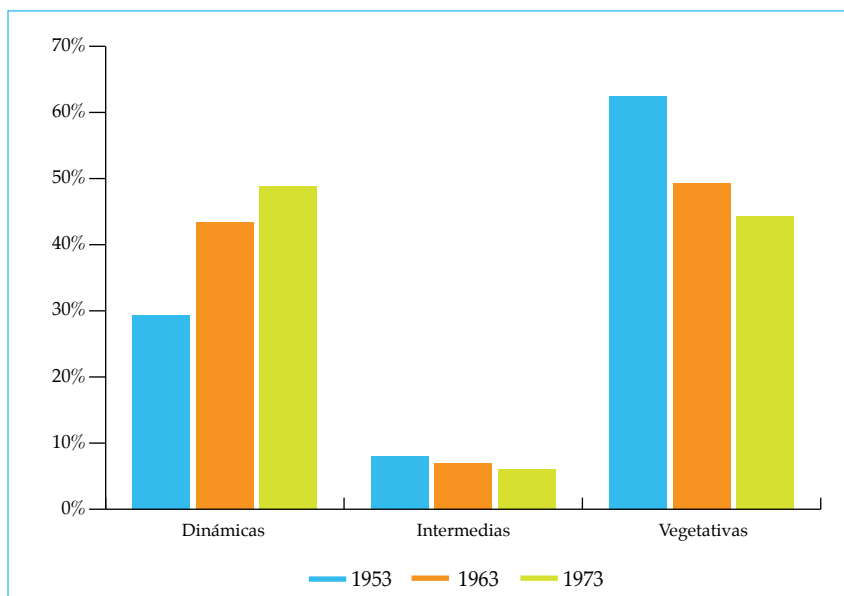
<b>Año</b>	<b>PBI industrial por habitante</b>	<b>Crecimiento anual del PBI industrial (%)</b>	<b>Coeficiente de industrialización</b>
1953	1.458	-0,6	0,19
1954	1.544	7,9	0,19
1955	1.701	12,2	0,20
1956	1.787	6,9	0,21
1957	1.894	7,9	0,22
1958	2.018	8,4	0,22
1959	1.780	-10,3	0,21
1960	1.927	10,1	0,22
1961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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## El desempeño microeconómico

### El despliegue del Estado empresario

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



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

### **Las empresas privadas**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



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

### **Los actores de la industrialización**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

### **Las ideas y las políticas industriales**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

### Consideraciones finales

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

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

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

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

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

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

## Bibliografía

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

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

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



- , 2019, “La estrategia exportadora de la industrialización por sustitución de importaciones: debates y resultados (1955 y 1975)”, en *Papeles de Trabajo*, año 13, n° 23, junio.
- , 2020, “Instituciones, ideas y desarrollo. Los militares y la industrialización en Argentina durante el siglo XX”, en Esperanza Fujigaki y Escamilla, Adrián, *México y otras fronteras 1920 – 2015: Historia y pensamiento económico*, Ciudad de México, Facultad de Economía-UNAM.
- , 2021, “Argentine Industrialization”, en Vernengo, Matías, Rosser, Barkley y Pérez, Esteban (eds.), *New Palgrave Dictionary of Economics*, Londres: Palgrave Macmillan.
- Peralta Ramos, Mónica, 1972, *Etapas de acumulación y alianzas de clases en la Argentina, 1930-1970*, Buenos Aires: Siglo XXI.
- Prebisch, Raúl, 1963, *Hacia una dinámica del desarrollo latinoamericano*, México DF: Fondo de Cultura Económica.
- Rougier, Marcelo, 2004, *Instituciones, finanzas e instituciones en la Argentina. La experiencia del Banco Nacional de Desarrollo, 1967-1976*, Bernal: UNQui.
- , 2009, “La expansión ‘por defecto’ del estado empresario. La política económica frente a la crisis de las empresas industriales en la Argentina, 1960-1976”, *Investigaciones de Historia Económica*, vol. 5, n°15, otoño.
- , 2010, “El mercado de valores durante el peronismo. Las dificultades para conformar un ámbito de capitalización empresaria (1944-1955)”, *Investigaciones y Ensayos*, n°59.
- , 2015a, “El Complejo Militar-industrial, ‘núcleo duro’ del Estado empresario y la industrialización en la Argentina”, en Regalsky, Andrés y Rougier, Marcelo (eds.), *Los derroteros del estado empresario en la Argentina. Siglo XX*, Caseros: Eduntref.
- , 2015b, *La industrialización en su laberinto. Historia de empresas industriales*, Santander: Editorial Universidad de Cantabria.
- Rougier, Marcelo (comp.), 2014, *Estudios sobre la industria argentina*, 3 vols., Vicente López: Lenguaje claro Editora.
- Rougier, Marcelo y Fiszbein, Martín, 2006, *La frustración de un proyecto económico. El gobierno peronista de 1973-1976*, Buenos Aires: Manantial.
- Rougier, Marcelo y Odisio, Juan, 2012, “Del dicho al hecho. El ‘modelo integrado y abierto’ de Aldo Ferrer y la política económica en

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



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



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

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



Fábrica Atma, sección armado de planchas, 1958.



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





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

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



Planta industrial de SIAM en Monte Chingolo, Lanús.





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

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

1974 es el año del despegue  
Industria Argentina.  
Se pone en marcha el mayor  
complexo productor de  
Hidrocarburos Básicos de  
América Latina.  
Este complejo se encuentra  
Provincia de Buenos Aires  
y se localiza en Argentina.  
Constituirá un factor clave  
en la defensa nacional,  
diversificando la  
dependencia del país  
en materia de  
Productos  
Petroquímicos  
BÁSICOS.

**PETROQUIMICA  
GRAL. MOSCONI**

Publicidad de  
Petroquímica General  
Mosconi en Revista Gente,  
1974.

## 5 | Desindustrialización y reestructuración regresiva en el largo ciclo neoliberal (1976-2001)

### Introducción

Hacia 1974 la economía argentina acumulaba una década de crecimiento económico sin interrupciones; una fase que fue motorizada en gran medida por el sector manufacturero y que, entre otras cuestiones, sentó las bases de un proceso de industrialización vigoroso. Para entonces, el producto bruto interno (PBI) generado en la Argentina representaba alrededor de la mitad (52,3%) del de Brasil y poco menos de las tres cuartas partes (71,9%) del mexicano. Al cabo de algo más de un cuarto de siglo, en 2001, el PBI de nuestro país significaba un tercio del brasileño (33,2%) y el 43% del de México.

En materia industrial, el rezago relativo de la Argentina respecto de las otras dos economías latinoamericanas sería más marcado: en 1974 el PBI fabril del país equivalía al 61,7% del de Brasil y el 87,6% del mexicano, porcentuales que en 2001 ascenderían al 35,3% y el 34,5%, respectivamente.<sup>1</sup>

Ese deteriorado posicionamiento nacional relativo a las otras grandes economías de la región encuentra su fundamento principal en el largo ciclo neoliberal que, con matices, estuvo vigente en la Argentina entre 1976 y 2001 y que, entre muchas otras cosas, implicó el abandono tras varias décadas de la estrategia industrializadora y el despliegue del denominado “modelo financiero y de ajuste estructural” (Azpiazu y Schorr, 2010). Sin duda, uno de los rasgos prominentes del nuevo esquema de funcionamiento del capitalismo argentino remite a la desindustrialización y la reestructuración sectorial regresiva que tuvieron lugar.

---

<sup>1</sup> Estimaciones realizadas sobre la base del PBI a precios constantes (dólares de 2015) calculado por las Naciones Unidas (disponible en <https://unstats.un.org/unsd/snaama/Basic>; recuperado el 10/9/2020).



La génesis histórica del nuevo modelo de acumulación local es contemporánea de un escenario internacional signado por la crisis capitalista de comienzos de la década de 1970 y su correlato en la irrupción y la consolidación del neoliberalismo como el nuevo *mainstream* del pensamiento económico y como ideología dominante (Anderson, 1994; Harvey, 2007). Esta avanzada neoconservadora, propiciada en gran medida por un fenomenal avance del capital en contra del trabajo, sentaría las bases de varias tendencias globales de largo plazo como, entre otras, un aceleradísimo proceso de financiarización, la creciente transnacionalización de la producción y, en el plano de las ideas, el “regreso triunfal” del postulado de las ventajas comparativas estáticas (del que se sigue que países como los del cono sur latinoamericano deben ordenar sus respectivos perfiles de especialización centralmente a partir de la abundante dotación de recursos naturales existente en la región).

En ese contexto, como se señaló en el capítulo 4, el quiebre definitivo del modelo de sustitución de importaciones y de la dinámica económico-social que lo acompañaba no sobrevino en la Argentina en razón de un agotamiento irresoluble del mismo. Si bien se trataba de un proceso de industrialización que denotaba falencias, insuficiencias y una serie de restricciones asociadas a su condición de tardío, trunco y con presencia decisiva y oligopólica de empresas extranjeras, la masa crítica acumulada justificaba sobradamente la implementación de estrategias que potenciaran algunos de sus rasgos virtuosos al tiempo que permitieran superar sus limitaciones y desequilibrios.

Sin embargo, los militares que usurparon el poder en marzo de 1976 y sus bases de sustento en la sociedad civil, incluyendo vastos segmentos del empresariado industrial, buscaron transformar de cuajo la compleja estructura económico-social que se había ido conformando luego de largos años de desarrollo manufacturero. Como destacaron de manera temprana y precisa diferentes autores, en la visión de estos sectores ya no se trataba de objetar un particular “estilo de industrialización” atento a sus problemas, sino el papel del sector fabril como eje ordenador de las relaciones económicas y sociopolíticas y, como tal, generador de espacios de alianzas y disputas entre distintos actores sociales (Canitrot, 1980 y 1983; Ferrer, 1982; Katz, 1983; Azpiazu, Basualdo y Khavisse, 1986; Schvarzer, 1986).

De allí que no resulten sorprendentes las principales herencias de la dictadura, por ejemplo, en materia de achicamiento absoluto y relativo de la industria, cambios en el perfil de especialización e inserción internacional con eje en la reprimarización y la desintegración del tejido productivo, drástica redefinición de la relación capital-trabajo, creciente centralidad estructural de grandes grupos económicos y retroceso de amplios segmentos empresarios (micro, pequeños, medianos e, incluso, no pocos de gran envergadura) y acentuada financiarización del ciclo de acumulación y reproducción de las fracciones más concentradas del capital.

La recuperación de la democracia trajo consigo un acotado intento inicial por revertir algunos de estos legados críticos, pero en los hechos durante el gobierno de Raúl Alfonsín terminarían por afianzarse la mayoría de ellos. Así, entre 1983 y 1989, pese a la vigencia de un escenario internacional diferente al de los años previos y algunas alteraciones en las modalidades de la intervención estatal, se consolidaron la desindustrialización, la reestructuración del perfil manufacturero y la regresividad distributiva, el desplazamiento de la inversión reproductiva por la valorización financiera, los procesos de concentración y centralización del capital y el protagonismo de los grupos empresarios. En articulación con otros factores, el afianzamiento de las tendencias señaladas devino en un final abrupto que no hizo más que reflejar que los nuevos rasgos estructurales de la economía, la industria y la inserción de la Argentina en el mercado mundial que se habían impuesto desde 1976 seguían vigentes y cada vez más sólidos (Azpiazu, 1991; Ortiz y Schorr, 2006 y 2021).

El proceso que se inició con la asunción anticipada de Menem a la presidencia en julio de 1989 trajo aparejadas profundas transformaciones estructurales sobre la economía argentina y la producción manufacturera al calor de un *shock* institucional que, en lo sustantivo, se ordenó alrededor de la apertura (comercial y financiera), la “desregulación” de numerosos mercados (incluyendo el laboral), las privatizaciones de empresas públicas y el establecimiento del esquema de caja de conversión fija con el dólar estadounidense (Porta, 1996; Abeles y Nochteff, 1999; Cantamutto y Wainer, 2013).

A raíz de ello, durante las gestiones del menemismo y el corto gobierno de la Alianza se acentuaron aún más muchas de las tendencias sobresalientes del desempeño fabril tras la interrupción del planteo

sustitutivo (en numerosos casos a niveles acuciantes, sobre todo en lo que hace a la destrucción de masa crítica acumulada), al tiempo que emergieron nuevas problemáticas, todas ellas de muy difícil reversión. Desindustrialización, mayor desarticulación y simplificación del entramado productivo, creciente dependencia externa, superiores inequidades distributivas, aguda crisis del mercado laboral y fenomenal concentración y extranjerización del poder económico fueron, entre otras, las resultantes de la adopción plena de los postulados del neoliberalismo en el contexto del denominado “Consenso de Washington” (Katz, 2000; Schorr, 2002; Basualdo, 2006).

### **El carácter de la desindustrialización argentina**

Una primera aproximación a la trayectoria de la industria local durante el largo ciclo neoliberal es la que resulta de analizar la evolución del PBI manufacturero y el total entre 1974 (momento de mayor esplendor del modelo sustitutivo) y 2001, así como la relación que se establece entre ambas variables (coeficiente de industrialización).

Como surge del cuadro 1, entre 1974 y 2001 el producto industrial acumuló una caída del orden del 5% y del 33% de considerar los registros por habitante. Ese paupérrimo desempeño sectorial se deriva principalmente de las agudas crisis productivas verificadas en la dictadura militar, el gobierno de Alfonsín y el tramo final de la Convertibilidad. Asimismo, en 1974-2001 la incidencia del sector fabril en el conjunto de la actividad económica declinó de modo pronunciado, a punto tal que en el último año de vigencia de la convertibilidad fue del 15,4% (menos de la mitad que a mediados de la década de 1970).

Sin duda, el hecho de que en los inicios del siglo veintiuno la estructura industrial de la Argentina tuviera un tamaño más reducido que en las postrimerías del régimen sustitutivo sugiere la existencia, como tendencia de largo plazo, de un proceso de involución que es el resultado directo de la mayoría de las políticas aplicadas en el país por los sucesivos gobiernos desde 1976 en adelante. Esto, en el marco del predominio del neoliberalismo y la búsqueda, lograda exitosamente, de retornar a un esquema de inserción en la división internacional del trabajo basado en el vetusto principio de las ventajas comparativas estáticas y de

refundar estructuralmente a la sociedad y la economía argentinas; todo ello en línea con el proyecto “refundacional” iniciado el 24 de marzo de ese año. Asimismo, la trayectoria manufacturera revisada da cuenta de que el sector dejó de ser el eje dinamizador de la actividad económica en el país y su lugar pasó a ser ocupado, según las coyunturas, por otros rubros como, por caso, el financiero, algunas producciones primarias y la prestación de servicios públicos.

**Cuadro 1.** Argentina. Evolución del PBI total y per cápita, del PBI industrial y per cápita, y del peso de la industria en el valor agregado total (coeficiente de industrialización), 1974-2001 (índice 1974=100 y porcentajes)

Año	PBI*	PBI per cápita*	PBI industrial*	PBI industrial per cápita*	Coeficiente**
1974	100,0	100,0	100,0	100,0	31,6
1983	105,9	92,6	88,9	77,7	28,1
1989	100,9	81,4	81,5	65,8	28,3
1998	154,6	112,8	116,0	84,6	17,4
2001	141,7	100,1	95,2	67,3	15,4

\* Surge de considerar los datos de cada año a precios constantes (pesos de 1993).

\*\* Surge de considerar los datos de cada año a precios corrientes.

Fuente: elaboración propia en base a INDEC, Ferreres (2005) y el sistema de Cuentas Nacionales de Naciones Unidas.

Dada la magnitud de la desindustrialización registrada, vale la pena precisar algunos de los factores que confluyeron para hacer posible semejante cuadro.

Una primera cuestión remite a las características estructurales de las grandes firmas y grupos económicos que se desenvuelven en el sector y de las ramas de mayor dinamismo e incidencia en el mismo (en su mayoría controladas por tales actores oligopólicos). Entre 1976 y 2001 se consolidó una estructura fabril crecientemente asociada a la explotación de ventajas comparativas (como la producción de alimentos y, en menor medida, la refinación de petróleo) y/o “institucionales” de privilegio (tal el caso de la industria automotriz, cuya expansión, en particular durante la década de 1990, estuvo íntimamente asociada al régimen especial de promoción y protección con el que fue favorecida y que consolidó a la

actividad como netamente ensambladora de componentes importados). A esos segmentos habría que adicionar la fabricación de ciertos *commodities* industriales, en especial metales básicos y sus derivados, y una serie de productos y sustancias químicas.

Así, buena parte de las manufacturas de mayor crecimiento e importancia relativa del espectro industrial se caracteriza por presentar un reducido dinamismo en materia de generación de cadenas de valor agregado, empleo y desarrollos tecnológicos locales. El fortalecimiento de este tipo de perfil sectorial en aquellas firmas líderes que, dado su poder de mercado en las distintas ramas en las que actúan, definen el sendero por el que transitan tales actividades y, más en general, el conjunto de la industria argentina, es uno de los elementos centrales para explicar el pobre desempeño sectorial en 1976-2001, lo mismo que la aguda desindustrialización resultante.

Un segundo factor para dar cuenta de las tendencias identificadas se vincula con la significativa desintegración de la producción fabril local. Esta resulta de la creciente importancia que, sobre todo en períodos de apreciación cambiaria y apertura comercial (acelerada y asimétrica), como durante la dictadura militar y el decenio de 1990, asumió el ingreso al ámbito nacional de bienes finales sustitutos de la producción local (que en no pocas ocasiones incluyó el *dumping*) y la compra en el exterior de insumos y/o de equipamiento por parte de las empresas. Entre otras cosas, ello aparejó el cierre de numerosas firmas industriales (en particular, las de menores dimensiones), el corrimiento de otras tantas hacia actividades vinculadas al armado o el ensamblado de partes, si no directamente a la venta de productos importados, y la desverticalización de procesos productivos. Y, por esas vías, se llegó al debilitamiento o la desaparición de rubros estratégicos de la matriz manufacturera local (sin duda, el caso emblemático lo constituye la industria de bienes de capital), un acentuado repliegue del tejido fabril hacia el procesamiento de recursos básicos y un agravamiento de la dependencia externa y tecnológica.

Todos estos procesos, así como sus efectos agregados sobre el espectro fabril, remiten adicionalmente a la estructura de precios relativos de la economía argentina que se conformó en distintos pasajes del largo ciclo neoliberal. En términos globales, la dinámica intersectorial del excedente tendió a caracterizarse por un sesgo antiindustrial. Esto impactó de modo negativo sobre la industria en diversos sentidos. Por una parte, en tanto

tendió a desincentivar la formación de capital en el nivel fabril, lo cual atentó contra la capacidad de crecimiento del sector y del conjunto de la economía. Por otra, porque en momentos signados por la liberalización comercial y por políticas cambiarias peculiares (como la “tablita” de Martínez de Hoz o el tipo de cambio fijo bajo la Convertibilidad), la trayectoria de ciertos precios (tasa de interés, tarifas de servicios públicos, precios de insumos críticos de uso difundido, etcétera) propició un aumento significativo en los costos empresarios (sobre todo en los de las firmas de menor envergadura). Y derivado de ello, un deterioro de la competitividad externa de una parte importante de actividades fabriles, en particular aquellas que no se sustentan en la explotación de ventajas comparativas y que, por lo general, contaban con un potencial para nada desdeñable en lo que hace a la creación de eslabonamientos productivos.

En relación con estas cuestiones, otro elemento a considerar para caracterizar la desindustrialización que sufrió la Argentina en 1976-2001 se vincula con la centralidad que asumió la especulación financiera como uno de los ejes estructuradores del proceso de acumulación y reproducción ampliada del capital de las grandes firmas y grupos económicos que se desenvuelven en la esfera manufacturera. La canalización hacia la esfera financiera de una parte considerable del excedente apropiado por estas fracciones del capital es el resultado directo del accionar estatal en diferentes momentos. A título ilustrativo cabe hacer mención de la reforma financiera y la “tablita” durante la dictadura, el “festival de bonos” de la etapa radical, y el ciclo de endeudamiento y fuga de capitales desplegado al calor del esquema convertible, al igual que el financiamiento local a “tasas ruinosas” de un déficit fiscal estrechamente ligado a la realización de abultadas traslaciones de ingresos a distintos segmentos del poder económico.

En suma, en el transcurso del largo ciclo neoliberal, la industria argentina atravesó una crisis de magnitudes considerables, a la vez que perdió los principales atributos que la habían distinguido en la sustitución de importaciones: ser la actividad de mayor dinamismo de la economía, dotada con la capacidad de arrastrar en su crecimiento a buena parte de los restantes sectores económicos, y tener una creciente participación en el PBI total. De allí que el sector ingresara al siglo veintiuno con un tamaño sumamente reducido y un perfil estructural de escasa complejidad; en otras palabras, un proceso de regresión sectorial

virulento, máxime si se considera la densidad industrial a la que había arribado el país al calor de la estrategia sustitutiva.

Se trata de un balance que poco tiene que ver con lo que ha venido sucediendo en las últimas décadas en varias naciones centrales y en muchas de la periferia que se han ido posicionando entre los líderes globales en materia industrial. A nivel general, en esos ámbitos la desindustrialización se asocia a la maduración y la modernización fabriles, así como a la generación de diversos efectos propulsores por parte del sector manufacturero, para lo cual fueron decisivas las políticas públicas que se formularon e implementaron de cara a la creación y la difusión de ventajas competitivas dinámicas. Y también resultaron claves las variables y, en algunos casos, importantes grados de autonomía relativa de los respectivos Estados, al igual que su capacidad para condicionar al cumplimiento efectivo de una amplia gama de metas de desempeño el otorgamiento de recursos públicos al sector privado.

Con lógicas discrepancias entre países, esto ha derivado en fuertes aumentos en la productividad por incorporación de una variedad de tecnologías y bienes de capital que han generado una caída en los precios relativos de las manufacturas *vis-à-vis* los de otras actividades, la irrupción y el afianzamiento de cadenas globales de valor, la creciente financiarización del excedente por parte de las grandes corporaciones, la expansión de los llamados “servicios para la industria” asociada al dinamismo de los sectores fabriles de punta, la terciarización de actividades que antes se generaban en la órbita productiva y una creciente participación en los flujos de las mercancías más dinámicas en el comercio mundial (en su mayoría, bienes no basados en recursos naturales, que incorporan un más o menos importante contenido tecnológico y están ligados a actividades diversas de innovación, investigación y desarrollo).

Por el contrario, en la Argentina el deterioro de la presencia industrial en el conjunto de la actividad económica resulta de la reconversión regresiva del aparato manufacturero propiciada por las sucesivas políticas neoliberales, así como del pobre rendimiento agregado en materia de acumulación de capital en el nivel interno. Sin duda, estos son los principales factores explicativos del aumento acaecido en el transcurso del largo ciclo neoliberal en la brecha que separa a la economía local de las centrales y de gran parte de los países de industrialización tardía

(cuadro 2); fenómeno de suma trascendencia por cuanto se ha dado en forma simultánea con la consolidación de la denominada “globalización”, lo que dificulta sobremanera la posibilidad de revertir el considerable distanciamiento existente en la mayoría de los rubros industriales en materia de competitividad internacional.<sup>2</sup>

**Cuadro 2.** Países seleccionados. Evolución de la participación de la industria en el valor agregado total y variación del PBI industrial per cápita en términos absolutos y respecto del argentino, 1974-2001 (porcentajes, puntos porcentuales e índice Argentina=100)

Países	Participación del PBI industrial en el PBI total*			Variación 1974-2001	PBI industrial per cápita**	
	1974	2001	Diferencia porcentual		1974 Argentina=100	2001 Argentina=100
Alemania	31,9	22,5	-9,4	33,5	235,0	433,5
Argentina	31,6	15,4	-16,2	-27,6	100,0	100,0
Brasil	31,7	16,0	-15,6	9,5	39,4	59,7
China	38,7	39,6	0,9	1.162,3	2,7	47,3
Corea del Sur	23,0	27,7	4,7	1.108,2	15,2	254,2
Estados Unidos	22,1	13,9	-8,1	43,3	191,5	379,0
Francia	22,3	15,6	-6,7	43,8	122,1	242,6
Italia	28,1	19,0	-9,1	86,9	125,6	324,3
Japón	33,2	21,4	-11,8	78,2	145,9	359,0
México	20,2	19,1	-1,1	55,6	50,2	107,8
Reino Unido	23,6	14,0	-9,6	27,1	173,3	304,3

\* Surge de considerar los datos de cada año a precios corrientes.

\*\* Surge de considerar los datos de cada año a precios constantes (dólares de 2015).

Fuente: elaboración propia en base al sistema de Cuentas Nacionales de Naciones Unidas.

<sup>2</sup> Pese a la contundencia y lo cada vez más evidente de estos procesos, desde ciertas esferas afines al pensamiento ortodoxo se insiste en destacar que si en los países que ejercen el liderazgo industrial a escala mundial se han consolidado tendencias a la desindustrialización, lo sucedido en la Argentina constituiría un dato alentador en tanto posiciona al país en un sendero necesario hacia el desarrollo y la modernización. Este tipo de argumentos se puede encontrar, por ejemplo, en Gerchunoff y Llach (2004) y Levy Yeyati (2018). Para una crítica a estas posturas, véase Nochteff (2000); asimismo, revéase Fajnzylber (1989), Rodrik (2015), Palma (2019) y Salama (2020).



Así, se puede afirmar que la desindustrialización por modernización y profundización de la industria registrada en gran parte de las naciones más desarrolladas y en varias que se encuentran inmersas desde hace años en un proceso de desarrollo, contrasta con la desindustrialización por crisis y reestructuración regresiva de la Argentina.<sup>3</sup> Por ello, no debiera llamar la atención el perfil de especialización y de inserción internacional con el que nuestro país ingresó al siglo en curso, muy asociado al predominio de bienes primarios y manufacturas basadas en recursos naturales en detrimento de productos de mayor contenido tecnológico (cuadro 3).<sup>4</sup>

## El redimensionamiento industrial

Dado el carácter de la desindustrialización de la Argentina en el largo ciclo neoliberal, vale la pena adentrarse en las manifestaciones más salientes de ese proceso sobre la configuración del espectro manufacturero local haciendo foco en la cantidad de unidades productivas, la dotación de personal ocupado y algunas variables relacionadas. La información básica para la concreción de este objetivo procede de los Censos Nacionales Económicos con datos para los años 1973, 1984, 1993 y 2003.<sup>5</sup>

---

<sup>3</sup> La alusión al comportamiento fabril en los países líderes de la actual fase del capitalismo apunta a captar más cabalmente ciertos rasgos de la desindustrialización de la Argentina y no soslaya que en muchos casos el “éxito industrial” de tales naciones se asocia, entre otros factores, a un fuerte disciplinamiento de las respectivas clases trabajadoras, a la segmentación y la internacionalización de los procesos productivos, en general hacia países subdesarrollados, en pos de acceder a mano de obra barata y cada vez más precarizada, así como a abundantes recursos básicos como medios para maximizar la tasa de ganancia en el plano global, y a la “emigración” hacia los señalados ámbitos nacionales de producciones con impactos medioambientales nocivos.

<sup>4</sup> La “simplificación productiva” que denotaba el perfil industrial de nuestro país a fines del prolongado experimento neoliberal de 1976-2001 no solo se evidencia en la composición de la canasta exportadora y en la comparación con otras experiencias nacionales. También si se lo coteja con el tipo de especialización existente en las postrimerías del modelo sustitutivo, que se caracterizaba por un grado creciente de sofisticación de los productos vendidos y llegó a incluir la exportación de tecnología de origen nacional, como obras de ingeniería, plantas “llave en mano”, asistencia técnica en producción y cesión de licencias tecnológicas. Sobre esto último se puede consultar Katz y Kosacoff (1989), y los capítulos 4 y 9 de este libro.

<sup>5</sup> El relevamiento de 1974 (datos de 1973) suministra una radiografía exhaustiva del perfil manufacturero en el momento de auge del proceso de industrialización, mientras que el

Según surge del cuadro 4, en el transcurso de los tres decenios comprendidos en los cuatro relevamientos censales tuvo lugar una pronunciada caída en la cantidad de plantas fabriles: en 2003 había más de 81.000 unidades, lo que supone la desaparición de cerca de 9.000 plantas en la última década y de casi 25.000 de tomar como referencia el año 1973.<sup>6</sup>

**Cuadro 3.** Países seleccionados. Composición de las exportaciones según contenido tecnológico(\*), 2001 (porcentajes)

Países	Bienes primarios	Manufacturas					Total general
		Basadas en recursos naturales	De baja tecnología	De tecnología media	De alta tecnología	Resto	
Alemania	3,0	12,9	12,2	47,2	19,6	5,0	100,0
Argentina	47,2	21,3	8,1	17,9	3,0	2,5	100,0
Brasil	27,3	23,3	11,6	22,8	12,2	2,7	100,0
China	5,9	9,9	39,7	19,8	24,0	0,7	100,0
Corea del Sur	1,1	12,5	16,7	37,6	31,1	1,0	100,0
Estados Unidos	7,7	12,0	9,7	34,6	30,4	5,5	100,0
Francia	5,6	16,2	13,3	37,3	23,6	4,0	100,0
Italia	2,6	14,3	29,9	39,4	11,3	2,4	100,0
Japón	0,6	7,3	7,1	52,0	28,6	4,4	100,0
México	10,9	5,8	15,4	38,3	29,3	0,3	100,0
Reino Unido	8,2	14,1	10,0	29,4	27,4	11,0	100,0

(\*). De acuerdo a la metodología de Lall (2000).

Fuente: elaboración propia en base a COMTRADE.

realizado en 2004-2005 (datos de 2003) brinda una "foto" acabada de los legados estructurales del ensayo neoliberal iniciado con la última dictadura militar.

<sup>6</sup> A los fines del estudio se asimilan los conceptos de establecimiento (unidad de registro utilizada en los censos de 1974 y 1985) y de local (criterio empleado en los dos últimos relevamientos). Ello, en el reconocimiento de que tal simplificación analítica no conlleva mayores distorsiones (Azipiazu, 2011).

**Cuadro 4.** Argentina. Evolución intercensal de los establecimientos, la ocupación y el tamaño medio de la unidad productiva según el tamaño de las plantas fabriles, 1973-2003 (valores absolutos y porcentajes)

	1973		1984		1993		2003	
	Cantidad	%	Cantidad	%	Cantidad	%	Cantidad	%
<b>Establecimientos</b>								
<i>Total</i>	105.643	100,0	101.474	100,0	89.811	100,0	81.332	100,0
Más de 300 ocupados	562	0,5	512	0,5	371	0,4	360	0,4
Entre 101 y 300 ocupados	1.424	1,3	1.527	1,5	1.103	1,2	1.234	1,5
Entre 51 y 100 ocupados	1.856	1,8	2.194	2,2	1.708	1,9	1.666	2,0
Entre 11 y 50 ocupados	12.515	11,8	16.431	16,2	11.613	12,9	11.423	14,0
Menos de 10 ocupados	89.286	84,5	80.810	79,6	75.016	83,3	66.649	81,9
<b>Personal ocupado</b>								
<i>Total</i>	1.327.137	100,0	1.373.163	100,0	1.007.909	100,0	955.848	100,0
Más de 300 ocupados	434.203	32,7	360.419	26,3	231.579	23,0	202.294	21,2
Entre 101 y 300 ocupados	237.078	17,9	255.989	18,6	183.264	18,2	194.974	20,4
Entre 51 y 100 ocupados	129.032	9,7	152.042	11,1	120.070	11,9	113.558	11,9
Entre 11 y 50 ocupados	259.827	19,6	338.705	24,7	247.635	24,6	236.584	24,8
Menos de 10 ocupados	266.997	20,1	266.008	19,4	225.361	22,4	208.438	21,8
<b>Asalariados</b>								
<i>Total</i>	1.132.481	100,0	1.170.645	100,0	857.878	100,0	860.237	100,0
Más de 300 ocupados	431.682	38,1	351.810	30,1	230.470	26,9	202.285	23,5
Entre 101 y 300 ocupados	234.523	20,7	252.334	21,6	180.990	21,1	194.854	22,7
Entre 51 y 100 ocupados	124.383	11,0	146.449	12,5	116.532	13,6	112.400	13,1
Entre 11 y 50 ocupados	227.435	20,1	294.391	25,2	224.299	26,2	224.622	26,1
Menos de 10 ocupados	114.458	10,1	125.661	10,7	105.587	12,3	126.076	14,7
<b>Tamaño medio de planta</b>								
<i>Total de la industria</i>	12,6	-	13,5	-	11,2	-	11,8	-
Más de 300 ocupados	772,6	-	703,9	-	624,2	-	561,9	-
Entre 101 y 300 ocupados	166,5	-	167,6	-	166,2	-	158,0	-
Entre 51 y 100 ocupados	69,5	-	69,3	-	70,3	-	68,2	-
Entre 11 y 50 ocupados	20,8	-	20,6	-	21,3	-	20,7	-
Menos de 10 ocupados	3,0	-	3,3	-	3,0	-	3,1	-

Fuente: elaboración propia en base a INDEC.

Durante el primero de los períodos (1973-1984) se verificó una reducción de poco más de 4.000 plantas, donde la desaparición neta de casi 8.500 microemprendimientos (menos de diez ocupados) asumió un papel más que decisivo. Muy distinta es la situación que se manifestó en la segunda y la tercera etapas intercensales (1984-1993 y 1993-2003). En el primero de los casos, el mayor ritmo de desaparición de plantas fabriles se dio en aquellos estratos que agrupan a las de mayor tamaño relativo (más de cien ocupados). Por su parte, en el segundo persistió el desplazamiento de las fábricas de más de 300 ocupados, pero el mayor ritmo de desaparición se verificó en las plantas con menos de 10 trabajadores. A raíz de estas dinámicas, y considerando el período en su conjunto, la reducción del número de plantas industriales alcanzó su mayor intensidad relativa en el subconjunto conformado por los establecimientos que ocupan a más de 300 personas (entre 1973 y 2003 desapareció más de la tercera parte de las unidades de producción).

El desplazamiento de 200 grandes plantas fabriles, así como de casi idéntica cantidad de locales que empleaban entre 101 y 300 ocupados, no implica que se trate necesariamente de su cierre definitivo. En realidad, sobre todo durante el decenio de 1990 se asistió a un difundido proceso de redimensionamiento fabril que derivó en el desplazamiento de una cantidad importante de fábricas hacia estratos de menor tamaño relativo. Entre otros rasgos, ello se manifestó en la “racionalización” de procesos y de planteles laborales por la vía de la terciarización y diversas modalidades de precarización, el levantamiento de algunas líneas de producción y la externalización de ciertas actividades (informática, seguridad, mantenimiento, limpieza, transporte, servicios contables, etcétera), en especial en el ámbito de las grandes empresas.

Naturalmente, las tendencias aludidas también se expresan en la masa de empleo industrial. En un marco global signado por una acentuada expulsión de mano de obra (más de trescientas mil personas respecto de 1973 y casi 420.000 en relación con 1984), fueron las plantas de mayor tamaño las que revelaron las caídas más significativas en la ocupación.

Si bien durante los dos últimos censos la dinámica de expulsión de las grandes fábricas adquirió particular intensidad, tal tendencia se remonta al período 1973-1984. En este último caso, en un contexto de relativo estancamiento en la ocupación agregada, los establecimientos de más de 300 trabajadores expulsaron alrededor del 20% de su dotación

de personal. De allí que como resultado neto de esa dinámica ocupacional, los puestos de trabajo en la “gran industria” representaron en 2003 menos de la mitad de los valores correspondientes a tres décadas atrás.

En el marco de esa continuidad en la pérdida de gravitación de las plantas de mayor tamaño relativo (tanto por su contribución a la cantidad de establecimientos fabriles como, en especial, por su capacidad generadora de empleos), los datos ofrecidos por el último Censo Nacional Económico permiten comprobar una ligera reversión de un fenómeno que por primera vez en largos años se había evidenciado en el relevamiento censal realizado a mediados del decenio de 1990: la reducción del tamaño medio de las plantas fabriles. En efecto, mientras en 1993 se quebraba una tendencia que se remontaba a los orígenes del proceso de industrialización en la Argentina (entre 1984 y 1993 la ocupación media por establecimiento industrial decayó de 13,5 a 11,2 ocupados), en 2003 se dio un leve aumento en la dimensión media de las unidades fabriles (pasó a 11,8 trabajadores).

La señalada menor gravitación de los establecimientos de más de 300 ocupados tiene su correlato en un decreciente aporte a la producción industrial y al valor agregado sectorial (cuadro 5). En este plano, contrastando con la relativa estabilidad del período intercensal 1973-1984, entre este último relevamiento y el de 1994 se manifestó una caída pronunciada en la participación de estas unidades fabriles en la producción y el producto bruto globales, tendencia que, con menor intensidad relativa, se hizo extensiva a las plantas mediano-grandes (101 a 300 empleados). La contracara fue la expansión que experimentaron los establecimientos con menos de 100 ocupados, lo que refleja el proceso de reordenamiento del perfil manufacturero que, en el marco de un contexto macro y mesoeconómico como el vigente bajo la Convertibilidad, derivó en la reestructuración tecnoproductiva y el redimensionamiento de muchas de las mayores plantas fabriles del país, así como en el cierre de no pocos establecimientos grandes imposibilitados de hacer frente a un contexto operativo adverso en muchos sentidos.

Por su parte, los datos de 2003 indican que, con relación al censo anterior, se verificó un incremento en el aporte relativo de las plantas grandes y mediano-grandes a la producción global, al tiempo que el del resto de los estratos decayó, en cada caso, en alrededor de dos puntos porcentuales. No ocurre lo mismo cuando se analizan las respectivas

contribuciones al valor agregado total: al cabo del último período intercensal, los tres estratos de menor tamaño mantuvieron casi constante su significación, mientras que las plantas que ocupaban entre 101 y 300 personas la aumentaron en 4,5 puntos porcentuales, y las de la “gran industria” la disminuyeron en idéntica proporción.

**Cuadro 5.** Argentina. Evolución intercensal de la distribución del valor de producción, el valor agregado y la productividad según el tamaño de las plantas fabriles, 1973-2003 (valores monetarios, porcentajes e índice total=100)

	1973		1984		1993		2003	
	Millones de \$	%	Millones de \$	%	Millones de \$	%	Millones de \$	%
<b>Valor de producción</b>								
<i>Total</i>	226.623	100,0	4.253.214	100,0	90.273	100,0	226.623	100,0
Más de 300 ocupados	103.951	45,9	1.934.914	45,5	34.341	38,0	85.199	41,5
Entre 101 y 300 ocupados	45.970	20,3	960.493	22,6	19.044	21,1	50.973	24,9
Entre 51 y 100 ocupados	23.200	10,2	438.381	10,3	11.628	12,9	20.730	10,1
Entre 11 y 50 ocupados	33.536	14,8	634.771	14,9	16.458	18,2	32.652	15,9
Menos de 10 ocupados	19.966	8,8	284.655	6,7	8.802	9,7	15.532	7,6
<b>Valor agregado</b>								
<i>Total</i>	70.909	100,0	1.724.069	100,0	29.577	100,0	65.772	100,0
Más de 300 ocupados	32.592	46,0	768.137	44,6	11.424	38,4	22.240	33,8
Entre 101 y 300 ocupados	14.057	19,8	414.291	24,0	5.604	18,8	15.335	23,3
Entre 51 y 100 ocupados	6.852	9,7	175.917	10,2	3.379	11,3	7.331	11,1
Entre 11 y 50 ocupados	10.473	14,8	252.149	14,6	5.963	20,0	13.528	20,6
Menos de 10 ocupados	6.935	9,8	113.575	6,6	3.207	10,8	7.338	11,2
<b>Productividad (valor agregado/personal ocupado)</b>								
<i>Total</i>	0,0534	100,0	1,2555	100,0	0,0296	100,0	0,0688	100,0
Más de 300 ocupados	0,0751	140,5	2,1312	169,8	0,0493	166,9	0,1099	159,8
Entre 101 y 300 ocupados	0,0593	111,0	1,6184	128,9	0,0306	103,5	0,0787	114,3
Entre 51 y 100 ocupados	0,0531	99,4	1,1570	92,2	0,0281	95,2	0,0646	93,8
Entre 11 y 50 ocupados	0,0403	75,4	0,7445	59,3	0,0241	81,5	0,0572	83,1
Menos de 10 ocupados	0,0260	48,6	0,4270	34,0	0,0142	48,2	0,0352	51,2

Fuente: elaboración propia en base a INDEC.

Sobre esto último, las evidencias disponibles permiten concluir que la pronunciada discrepancia en la participación de los locales de más de 300 ocupados en el valor de producción (41,5%) y en el valor agregado (33,8%) obedece al papel que desempeñan algunas ramas fabriles de suma importancia por su peso en la producción industrial y por contar con varias plantas con más de 300 ocupados. Así, por ejemplo, en 2003 la relación valor agregado/valor de producción, un indicador del grado de integración nacional, fue por demás escasa en actividades como la industria aceitera (12,5%), los frigoríficos cárnicos (15,9%), la industria automotriz (17,2%), las curtiembres (19,1%), las molineras de trigo (20,2%) y las refinerías de petróleo (20,6%).

Asimismo, a pesar de la disímil trayectoria de los diversos tamaños de establecimientos industriales y la consiguiente reconversión del perfil del sector, en los dos últimos censos no se manifestaron mayores cambios en las diferencias en la productividad relativa de la mano de obra. Como era esperable, las mismas guardan relación directa con los respectivos tamaños de planta, de allí que en 2003 el rendimiento productivo por ocupado en las fábricas más grandes se ubicara casi un 60% por encima del promedio del sector, mientras que los registros de las micro, pequeñas y medianas fueran bastante más reducidos, lo que da cuenta de un cuadro ostensible y perdurable de heterogeneidad estructural (en el sentido de Pinto, 1970).

En definitiva, durante el largo ciclo neoliberal, la industria argentina atravesó un proceso de redimensionamiento y reconfiguración asociado a las siguientes tendencias: achicamiento sustantivo del espectro productivo local, desaparición y reestructuración de un número importante de plantas grandes y mediano-grandes, acentuada expulsión de mano de obra, particularmente en el ámbito de los mayores establecimientos, decreciente participación productiva de estos últimos, reducción del tamaño medio de planta y una relativa estabilidad en las importantes brechas de productividad asociadas al tamaño de las unidades fabriles.

### **La reestructuración sectorial**

Como se argumentó, uno de los fundamentos centrales de la aguda desindustrialización que experimentó la Argentina al cabo del largo

**Cuadro 6.** Argentina. Evolución intercensal de la distribución del valor de producción, la ocupación y los establecimientos según rama industrial, 1973-2003 (porcentajes)

	1973	1984	1993	2003
<b>Valor de producción (total 100)</b>				
Alimentos, bebidas y tabaco	27,6	24,3	29,0	32,2
Textiles, confecciones y cuero	13,5	12,6	8,6	7,1
Pasta celulósica, papel e impresiones	4,0	4,7	6,5	5,8
Refinación de petróleo, químicos y plásticos	16,7	26,7	22,8	29,3
Productos minerales no metálicos	3,2	3,1	3,0	2,3
Metales y productos metálicos	12,5	9,6	8,2	9,1
Maquinaria y equipos	9,0	8,3	9,5	5,5
Equipo de transporte	10,9	8,6	9,9	6,0
Otras manufacturas	2,6	2,1	2,5	2,7
<b>Personal ocupado total (total 100)</b>				
Alimentos, bebidas y tabaco	21,0	26,1	27,3	30,7
Textiles, confecciones y cuero	16,1	15,3	13,9	12,0
Pasta celulósica, papel e impresiones	4,7	5,4	7,0	7,8
Refinación de petróleo, químicos y plásticos	9,7	10,6	11,3	14,0
Productos minerales no metálicos	6,8	6,3	4,6	3,5
Metales y productos metálicos	11,8	10,8	10,7	10,5
Maquinaria y equipos	11,9	10,5	11,1	7,9
Equipo de transporte	11,3	8,5	7,6	5,6
Otras manufacturas	6,7	6,5	6,4	8,0
<b>Establecimientos (total 100)</b>				
Alimentos, bebidas y tabaco	21,7	26,1	23,9	25,6
Textiles, confecciones y cuero	14,5	11,3	11,5	10,3
Pasta celulósica, papel e impresiones	4,3	4,8	8,3	8,9
Refinación de petróleo, químicos y plásticos	4,9	6,0	6,0	7,3
Productos minerales no metálicos	11,2	10,0	4,6	4,0
Metales y productos metálicos	13,5	13,1	16,1	15,6
Maquinaria y equipos	8,4	8,7	12,8	7,2
Equipo de transporte	3,5	3,8	3,5	3,5
Otras manufacturas	17,9	16,3	13,3	17,6

Fuente: elaboración propia en base a INDEC.



ciclo neoliberal pasa por la reestructuración regresiva que operó en el perfil de especialización productiva del sector. Para mensurar los alcances de este último proceso, y siempre a partir de datos censales, en el cuadro 6 consta la evolución entre 1973 y 2003 de la participación porcentual de las distintas ramas de actividad en el total de la producción, la ocupación y las fábricas.

Desde esta perspectiva se corrobora lo siguiente:

- El intenso proceso de reprimarización que tuvo lugar en el período analizado, que se expresa en la creciente gravitación de las industrias alimenticias y, en mayor medida, de las abocadas a la refinación de petróleo y la elaboración de productos químicos. Al cabo de los tres decenios bajo estudio, estos rubros manufactureros incrementaron su participación en la producción agregada en 17,2 puntos porcentuales, a raíz de lo cual en el último de los relevamientos censales dieron cuenta, en conjunto, del 61,5% del valor de producción fabril. Ello, en el marco de una importante y creciente inserción exportadora de muchas de las actividades que se integran a estas industrias, en la generalidad de los casos bajo control de un puñado de grandes empresas y grupos económicos nacionales y extranjeros.
  - Esta destacada y acentuada presencia de industrias focalizadas en la explotación y el procesamiento de recursos básicos queda igualmente de manifiesto en la mayor incidencia del sector elaborador de pasta celulósica, papel e impresiones. Entre 1973 y 2003 su peso relativo en la producción total aumentó 1,8 puntos porcentuales, con una tendencia sostenida hasta 1993 y una leve retracción en el último censo. En este ámbito asume un rol determinante un conjunto de emprendimientos celulósico-papeleros que recibieron importantes prebendas estatales en el marco de los regímenes de promoción industrial, sobre todo en los decenios de 1970 y 1980, los que viabilizaron la maduración de grandes plantas fabriles integradas.
  - También vinculada con la industrialización de recursos naturales se destaca la caída en la contribución de las actividades elaboradoras de metales y productos metálicos (básicamente, acero y aluminio). Pero en esa tendencia pueden identificarse dos fases que presentan una evolución dispar: entre 1973 y

1993 el sector redujo su participación en la producción total en 4,3 puntos porcentuales, mientras que en la década 1993-2003 la incrementó en casi un punto porcentual. Al igual que en los ámbitos fabriles anteriores, en estos la producción es controlada mediante claras posiciones oligopólicas por un número reducido de grandes corporaciones y *holdings* empresarios, los que se consolidaron con el correr de los años como sólidas plataformas de exportación, entre otras cosas a instancias de una multiplicidad de subvenciones estatales y su participación estratégica en el programa de privatizaciones.

- El notable deterioro experimentado por la industria de bienes de capital, en especial en el último período intercensal, donde perdió cuatro puntos porcentuales en su aporte a la producción agregada en el marco de un agudo proceso de desarticulación al calor de la apertura comercial y la apreciación cambiaria que convergieron en torno a la Convertibilidad, así como de un conjunto de cuestiones que en los hechos propiciaron la “sustitución inversa” (por caso, los recurrentes incumplimientos en materia de “compre nacional” por parte de los consorcios privados que tomaron a su cargo la prestación de servicios públicos, con la ostensible complacencia oficial). Este retroceso también se refleja en el declive en la presencia de las ramas fabricantes de maquinarias y equipos en la ocupación total y, más aún, en las fábricas censadas.
- La menor significación del sector elaborador de equipos de transporte (en el que la industria automotriz ocupa un lugar central). En este caso se comprueba una reducción en la participación en la producción manufacturera cercana a los cinco puntos porcentuales en el período 1973-2003, la cual está muy influida por el hecho de que en el último de esos años el sector se encontraba inmerso en una crisis sumamente pronunciada. Ello, pese a estar favorecido por un régimen especial de promoción y protección que durante buena parte de la década de 1990 le permitió quedar bastante a resguardo de un entorno macroeconómico tan desfavorable para la actividad productiva, pero al precio de consolidarse como una actividad de ensamblado de partes y piezas procedentes en su mayoría del exterior, en especial de Brasil. La información presentada denota también la importante pérdida de incidencia del sector

en calidad de creador de empleos: su peso relativo en la ocupación global declinó en forma sistemática en los cuatro relevamientos censales, lo cual está estrechamente asociado al deterioro que sufrió la industria autopartista nacional (perjudicada sobre todo por la crisis sectorial del decenio de 1980 y por ciertos rasgos del señalado esquema promocional).

- La considerable y sistemática retracción de los sectores textil, de confecciones y cuero que, al igual que la producción de bienes de capital, fueron renglones muy castigados por la apertura importadora de la década de 1990 y, más ampliamente, por las formas que asumió la reestructuración del aparato fabril en el marco del *shock* institucional neoliberal que se instrumentó.
- La ligera baja en la participación en la producción total de las industrias elaboradoras de productos minerales no metálicos (cemento, vidrio, cerámica, etcétera), que se aceleró en la última etapa intercensal. Esto, asociado a una marcada retracción del sector en la ocupación y las plantas fabriles.

En conclusión, en el período comprendido entre los censos de 1973 y 2003 tuvo lugar una marcada reprimarización del tejido manufacturero local, así como un intenso deterioro de la industria de bienes de capital que aumentó aún más el rezago histórico de este sector estratégico y el cuadro de dependencia tecnológica del país. Se trata de un correlato esperable de las políticas del neoliberalismo iniciadas con la última dictadura militar y sostenidas, con variantes, por los gobiernos que la sucedieron, cuyos objetivos de largo alcance pasaban por la desestructuración del proceso de industrialización gestado al calor del planteo sustitutivo y el avance hacia un perfil de especialización y de inserción en la división internacional del trabajo anclado centralmente en las ventajas comparativas estáticas. A raíz de ello, no debiera sorprender que, a comienzos del siglo veintiuno, en la estructura industrial de la Argentina tuviera un peso determinante un conjunto de actividades ligadas al procesamiento de recursos naturales. Son ramas que, en su mayoría, se caracterizan por ser intensivas en capital, con escaso valor añadido y débiles eslabonamientos internos, asociadas a una inserción pasiva y subordinada en el mercado mundial, para las que los salarios pesan mucho más como un costo empresario que como un factor

impulsor de la demanda interna, y por mercados altamente concentrados (en forma creciente por parte de capitales transnacionales).

## La dinámica industrial desde la dimensión regional

Los profundos desequilibrios territoriales en la economía argentina y en el sector industrial constituyen un fenómeno de larga data. En las postrimerías de la primera fase sustitutiva, el censo de 1954 revelaba que cerca del 75% del valor agregado manufacturero se generaba en la entonces Capital Federal y la provincia de Buenos Aires; porcentual que se elevaba a casi el 85% al incluir a Santa Fe y Córdoba.

En ese marco, no resulta sorprendente la preocupación oficial por alentar la inversión fabril en el interior del país, que se vio plasmada en el esquema de promoción industrial instituido bajo el gobierno de Frondizi. En el mismo se incorporó, por primera vez, una serie de regímenes regionales orientados a incentivar la radicación de nuevas industrias en diversas áreas geográficas. También se avanzó en cierto sentido en procura de una mayor descentralización territorial manufacturera, se buscó apuntalar el desarrollo de sectores elaboradores de bienes a partir de materias primas zonales y se excluyó de la posibilidad de acceder a beneficios promocionales a las radicaciones en la Capital Federal y el conurbano bonaerense.

A partir de allí se sancionaron diversas leyes generales de promoción de la inversión en la industria como la ley 18.587 en 1970, 19.904 en 1972, 20.560 en 1973 y 21.608 en 1977. La problemática de los desequilibrios territoriales ocupó un papel central a punto tal que, por ejemplo, la última de las normas aludidas derogó a la sancionada por el tercer gobierno peronista pero, a la vez, no solo mantuvo la vigencia de los regímenes sectoriales sancionados al amparo de esta, sino que también incorporó a la región patagónica entre las áreas geográficas promocionadas.

De modo que en una suerte de reconocimiento tácito de la incapacidad de las "fuerzas de mercado" para garantizar el desarrollo industrial y, más aún, para acceder a un mayor equilibrio territorial, la legislación de fomento a las radicaciones fabriles en el interior del país ocupó durante largos años un papel central en materia de políticas industriales. Para ello, con distinto énfasis, se concedieron incentivos arancelarios,

financieros, tributarios y diversas formas de subvenciones con miras a aminorar los ostensibles desequilibrios territoriales existentes.

Antes de analizar los rasgos estructurales regionales que caracterizaron el desempeño industrial al cabo de tres décadas (1973-2003) y la posible influencia de tales políticas de promoción de la inversión, cabe hacer referencia a otros dos regímenes específicos. Se trata de, por un lado, el derivado de la ley 19.640 (1972) para el entonces Territorio Nacional de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur, y, por otro, el emergente de la ley 22.021 (1979), inicialmente para La Rioja, pero cuyos beneficios luego se hicieron extensivos a Catamarca, San Luis y San Juan. Sin duda, resultaron cruciales en términos de localización y relocalización fabriles, así como también para la generación de nichos de privilegio asentados en la elusión fiscal, cuya sustentabilidad ha estado atada al mantenimiento de tales mecanismos de transferencia y que, a la vez, han generado diferentes externalidades en el tejido industrial del país.

El régimen de promoción vigente por la ley 19.640 se estructuró en torno a objetivos geopolíticos, para lo cual se creó un área aduanera especial y se eximió del pago de todo impuesto nacional a las personas de existencia visible o ideal radicadas en el territorio fueguino. Originalmente, su vigencia era de diez años, plazo que se iría renovando en lo sucesivo hasta la actualidad.

Este esquema promocional concede una amplia gama de incentivos fiscales y arancelarios que recién tuvieron un impacto real a fines de la década de 1970 en el marco de la política aperturista de la dictadura militar. Si bien las empresas radicadas en la isla contaban con la liberación del pago del impuesto al valor agregado (IVA) y la exención del impuesto a las ganancias (entre otros), el beneficio que resultó decisivo estuvo directamente asociado a los incentivos arancelarios. Al respecto, si los aranceles a la importación de insumos superaban el 90% en el territorio continental (algo usual en el modelo sustitutivo), las empresas fueguinas solo debían tributar la mitad y quedaban directamente exentas si los aranceles se ubicaban por debajo de ese 90%.

Fue recién a partir de la liberalización comercial dispuesta por el equipo de Martínez de Hoz cuando tal aliciente indujo radicaciones en la isla que, en general, conllevaron la modificación de procesos

productivos preexistentes a partir de su relocalización, en base a la selección de nuevas tecnologías (con un elevado componente importado) y el consiguiente desarrollo de actividades de ensamblado con escasa inversión fija y una considerable protección efectiva de bienes en los que el costo de transporte no resulta significativo en relación con su volumen y valor unitario. En su momento, la relativa contemporaneidad entre la profundización del proceso de apertura y la introducción de la televisión color en el país alentó la adopción de tecnologías que aparejaron el ensamble de insumos importados. Con el correr de los años, ese perfil de especialización se extendería hacia una variada gama de bienes electrónicos de consumo y electrodomésticos de uso difundido.

Por su impacto efectivo, en el caso del segundo de los sistemas promocionales (ley 22.021 con alcance sobre La Rioja, Catamarca, San Luis y San Juan), los principales beneficios concedidos, que en su momento determinaron una multiplicidad de “proyectos de inversión”, fueron la posibilidad de que el inversionista difiriera el pago de sus impuestos (IVA, a las ganancias, al patrimonio neto o el capital) hasta el 75% del aporte de capital en los nuevos emprendimientos, al tiempo que la empresa promocionada quedaba liberada del pago del IVA compras y el IVA ventas (este último lo percibía pero no lo tributaba al fisco) y se favorecía con la exención del pago del impuesto a las ganancias. Ello derivó en radicaciones industriales que tuvieron casi como único objetivo la elusión del pago de tributos con un ínfimo, si no nulo aporte de recursos propios, en muchos casos previa relocalización de buena parte de procesos productivos preexistentes.

Esta descripción por demás estilizada de los regímenes de promoción orientados a alentar emplazamientos manufactureros en algunas de las zonas del país de menor desarrollo relativo sirve como marco de referencia insoslayable para interpretar buena parte de los cambios registrados en la configuración geográfica de la industria argentina durante el largo ciclo neoliberal.

Como una primera visión panorámica de tales modificaciones, el cuadro 7 muestra el resultado del reordenamiento neto relativo de la participación que le corresponde en el valor de producción fabril a cada una de las provincias entre 1973 y 2003. Esto, con el propósito de identificar a las “ganadoras” (incrementaron su aporte al agregado sectorial),

las “perdedoras” y las que revelaron un cierto estancamiento entre esos años extremos.

**Cuadro 7.** Argentina. Cambios en la participación relativa de las provincias en la producción industrial total, 1973-2003 (puntos porcentuales)

“Ganadoras”	Estancadas	“Perdedoras”
Santa Fe (+3,8)	Corrientes (-0,1)	Chaco (-0,4)
San Luis (+2,7)	Formosa (-0,1)	Mendoza (-0,8)
Buenos Aires (+1,4)	Río Negro (-0,1)	Tucumán (-1,2)
Córdoba (+1,1)	Santiago del Estero (-0,1)	Jujuy (-1,2)
		Ciudad de Buenos Aires (-9,7)
La Rioja (+1,0)	Salta (0,0)	
Chubut (+0,8)	Santa Cruz (0,0)	
Tierra del Fuego (+0,8)	La Pampa (0,0)	
Neuquén (+0,6)	San Juan (+0,1)	
Entre Ríos (+0,5)		
Misiones (+0,5)		
Catamarca (+0,4)		

Fuente: elaboración propia en base a INDEC.

El ejemplo que brinda la ciudad de Buenos Aires (actual CABA) emerge, sin duda, como la transformación más significativa desde el punto de vista territorial. Entre 1973 y 2003 su aporte a la producción industrial decayó casi 10 puntos porcentuales. Al respecto, con intensidades diversas, las otrora ventajas de localización revirtieron en deseconomías de aglomeración urbana, relocalización hacia aquellas áreas con beneficios promocionales especiales o discontinuidad y desplazamiento frente a la imposibilidad de competir con quienes se radicaron al amparo de esos regímenes especiales. Al margen del caso de Mendoza, donde la proximidad física a provincias con regímenes especiales afectó al tejido fabril, muy particularmente en su primera etapa de vigencia, el resto de las provincias “perdedoras” (Chaco, Tucumán y Jujuy) son parte constitutiva, desde hace larguísimos años, del empobrecido norte argentino.

En el polo opuesto se destacan las provincias que tradicionalmente ocuparon un lugar protagónico en el desarrollo fabril del país. Tales

son los casos de Santa Fe que, por ejemplo, en el período 1993-2003 incrementó su participación en la producción total en alrededor de cinco puntos porcentuales (fundamentalmente como resultado de la expansión de las industrias aceitera, láctea y de maquinarias e implementos agrícolas), y de Buenos Aires, que mantuvo su condición de área geográfica dominante en materia manufacturera pese al efecto inductor territorial de los diversos esquemas promocionales aplicados. De todas maneras, más allá de los ejemplos que ofrecen Córdoba, Chubut, Neuquén, Entre Ríos y Misiones, el fenómeno más destacado lo brinda la creciente gravitación de las provincias con regímenes especiales de promoción. A pesar de la pérdida de participación relativa entre 1994 y 2003 (consistente con las distintas restricciones o la morigeración de incentivos e, incluso, con la relocalización de muchas de las plantas promocionadas una vez cumplido el plazo de concesión de los consiguientes beneficios), las provincias que contaron con esos atípicos nichos de privilegio vieron incrementar su gravitación en el sector industrial argentino mayormente a instancias de actividades de ensamblaje.

Ello invita a analizar los distintos períodos intercensales a partir de una reagrupación *ad hoc* de las provincias del país. Como queda reflejado en el cuadro 8, la región central muestra un leve sesgo decreciente que adquiere mayor intensidad en lo que se refiere al personal ocupado. Sin embargo, el elevado grado de concentración geográfica fabril continúa siendo uno de los rasgos estructurales más sólidos del sector: en 2003 las provincias centrales concentraron el 77,4% de los locales, el 78,8% de la ocupación y el 82,1% de la producción fabril total. Esto, pese a los ingentes recursos asignados a intentar revertir los profundos desequilibrios territoriales.

Asimismo, queda de manifiesto una clara dicotomía entre el profundo retraso relativo de las provincias del norte del país, que no han contado con regímenes especiales de promoción, y las patagónicas, que revelaron un cierto incremento en su participación relativa en la industria y, fundamentalmente, las provincias en las que se generaron ámbitos privilegiados para las empresas que se radicaran en ellas. Entre 1973 y 2003, estas provincias incrementaron en cinco puntos porcentuales su participación en el conjunto de la producción manufacturera, una suba similar a la que experimentaron en su contribución al empleo total.



**Cuadro 8.** Argentina. Evolución intercensal de la distribución del valor de producción, la ocupación y los establecimientos/locales industriales según región, 1973-2003 (porcentajes)

	1973	1984	1993	2003
<b>Valor de producción</b>				
<i>Total</i>	100,0	100,0	100,0	100,0
Centro*	84,9	83,0	82,0	82,1
Patagonia**	1,5	2,5	1,9	2,8
Norte sin promoción***	7,0	7,6	4,6	4,3
Provincias con promoción****	1,2	3,0	7,0	6,2
Mendoza	5,4	3,9	4,5	4,6
<b>Personal ocupado</b>				
<i>Total</i>	100,0	100,0	100,0	100,0
Centro*	87,0	81,1	81,0	78,8
Patagonia**	1,5	2,5	2,5	3,2
Norte sin promoción***	7,6	9,2	7,4	8,1
Provincias con promoción****	1,1	2,9	5,3	5,7
Mendoza	2,8	4,3	3,8	4,2
<b>Establecimientos/locales</b>				
<i>Total</i>	100,0	100,0	100,0	100,0
Centro*	82,5	77,6	80,0	77,4
Patagonia**	1,8	2,5	3,0	3,3
Norte sin promoción***	9,4	12,0	9,1	10,7
Provincias con promoción****	2,2	3,1	3,3	3,7
Mendoza	4,1	4,8	4,6	4,9

\* Incluye ciudad de Buenos Aires, Buenos Aires, Córdoba, Santa Fe, Entre Ríos y La Pampa.

\*\* Neuquén, Río Negro, Chubut y Santa Cruz.

\*\*\* Jujuy, Salta, Tucumán, Santiago del Estero, Misiones, Formosa, Corrientes y Chaco.

\*\*\*\* Tierra del Fuego, Catamarca, La Rioja, San Luis y San Juan.

Fuente: elaboración propia en base a INDEC.

En relación con el empleo, la casuística existente permite colegir que los regímenes de promoción industrial produjeron una doble fractura en la clase trabajadora. Por una parte, porque dieron origen a un nuevo estrato de obreros fabriles, constituido por los operarios ocupados en las plantas radicadas en las provincias promocionadas, quienes tenían

un reducido, si no nulo grado de sindicalización, muy escasa tradición de lucha y percibían salarios mucho más bajos que los trabajadores de los centros industriales tradicionales. Por otra parte, dado que en buena medida las nuevas unidades fabriles fueron el resultado del traslado de los establecimientos o de determinadas líneas de producción que estaban emplazadas en las zonas tradicionales, estas políticas promocionales tendieron a consolidar la desocupación en los lugares de origen, porque si bien las plantas industriales o partes de los procesos fueron trasladados, no ocurrió lo mismo con los trabajadores. Por lo tanto, surgió el estrato de los desocupados, con obvias diferencias respecto de los anteriores, las mismas que ambos, desocupados y nuevo proletariado industrial, mantenían respecto de los trabajadores fabriles tradicionales.

En definitiva, al cabo del largo ciclo neoliberal prácticamente no se alteró uno de los elementos distintivos de la estructura industrial de la Argentina: el peso determinante de las provincias que integran la región central. En términos territoriales, la no alteración del histórico poder económico de estos núcleos industriales es el correlato de los procesos de reprimarización y concentración de la producción, dado que en estas zonas asume especial relevancia una diversidad de producciones estructuradas sobre la base de las respectivas dotaciones de recursos naturales, en la generalidad de los casos bajo control de capitales oligopólicos de base transnacional.

Sin embargo, desde la perspectiva de su distribución regional, no puede soslayarse que se verificó una cierta redefinición del perfil manufacturero, básicamente a raíz de los emprendimientos asociados a los diferentes regímenes de promoción industrial que se pusieron en marcha en esos años. Como se vio, ello viabilizó la expansión productiva y laboral de las áreas promocionadas (fundamentalmente en detrimento de las provincias más atrasadas), que duró tanto como los recursos estatales. En efecto, el ligero recorte de prebendas o la suspensión temporal en la concesión de beneficios conllevó una suerte de interrupción en el acelerado ritmo de crecimiento de su participación en la producción fabril del país, lo que evidencia la fragilidad de asentamientos industriales que parecen haber tenido a la elusión fiscal como su móvil prácticamente exclusivo de emplazamiento.

## El derrotero industrial desde la perspectiva de los actores

Como surge de los desarrollos que anteceden, la aguda crisis industrial que tuvo lugar durante el largo ciclo neoliberal fue claramente regresiva y heterogénea por sus implicancias sobre las diferentes ramas de producción. Y tuvo sesgos similares cuando la mirada se posa sobre los distintos actores que se desenvuelven en el espacio fabril. Por la importancia de esta cuestión, en lo que sigue el foco está puesto en la evolución de la relación capital-trabajo y la dinámica de la concentración económica.

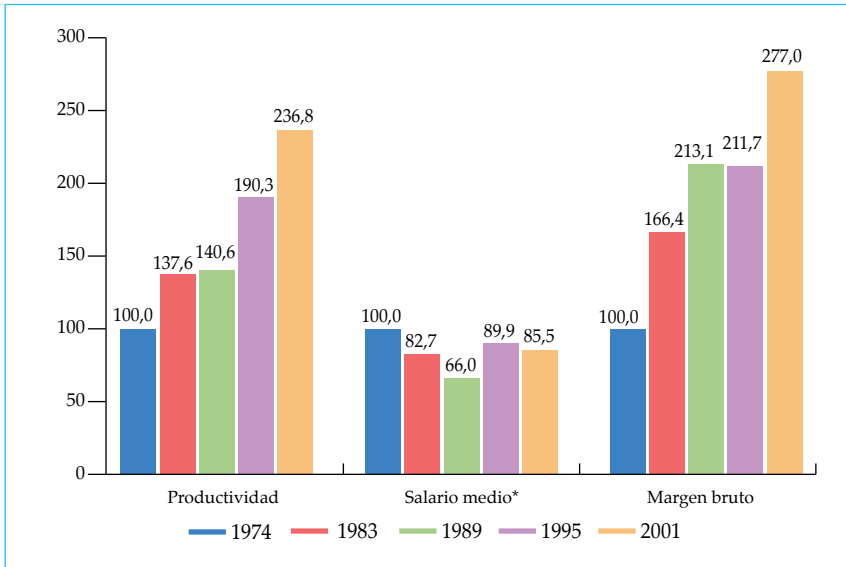
### La relación capital-trabajo

En el gráfico 1 consta el desempeño de tres indicadores relevantes del comportamiento manufacturero entre el punto de auge de la industrialización sustitutiva (1974) y el año de implosión del “modelo financiero y de ajuste estructural” (2001): la productividad de la mano de obra, los salarios medios y el cociente entre ambos registros (un indicador de las modalidades que asume la distribución interna del ingreso entre los trabajadores y los empresarios).

De esta aproximación resultan varias constataciones.

La primera refiere a la trayectoria de la productividad: entre los años señalados esta variable se expandió aproximadamente el 140%, derrotero que se explica por la suba verificada en la última dictadura y, con mayor intensidad, durante el decenio de 1990, lo que contrasta con el virtual estancamiento que tuvo lugar en el transcurrir del primer gobierno de la recuperación democrática. Ahora bien, no se trató de un aumento virtuoso de la productividad, por cuanto no se derivó de incrementos diferenciales de la producción y los puestos de trabajo en el sector (como sí había ocurrido en distintos tramos del planteo sustitutivo). Por el contrario, todo indica que se trató de un crecimiento espurio, asociado a un deterioro pronunciado en la ocupación y una mayor explotación (intensiva o extensiva) de la fuerza laboral.

**Gráfico 1.** Argentina. Evolución de la productividad, el salario medio(\*) y el margen bruto de rentabilidad en la industria, 1974-2001 (índice 1974=100)



(\*) Salario medio nominal deflactado por el Índice de Precios al Consumidor.

Fuente: elaboración propia en base a INDEC.

La segunda comprobación es que en 2001 el salario medio real fue cerca del 15% más reducido que en 1974. El declive del poder adquisitivo de las remuneraciones fue muy marcado bajo el régimen militar, lo cual se deriva en forma directa de las políticas aplicadas ni bien instaurada la dictadura (devaluación, supresión del control de precios y congelamiento salarial), así como de la feroz avanzada represiva sobre los sectores populares.<sup>7</sup> La baja de los salarios se agudizó sobremanera en tiempos del gobierno de Alfonsín (régimen de alta inflación mediante). La estabilización de precios que trajo consigo la Convertibilidad posibilitó una

<sup>7</sup> La expresión más acabada de ello son los treinta mil desaparecidos, la proliferación de campos de concentración, la complicidad empresaria en la represión en los lugares de trabajo (Acindar, Astarsa, Dálmine Siderca, Ford, Ledesma, Mercedes Benz, etcétera), la intervención de los sindicatos y el cercenamiento de conquistas laborales de larga data.

cierta recuperación salarial, que se convirtió en retracción en la segunda mitad de la década de 1990 en un contexto de tendencias deflacionarias. De esto se deduce que tuvo lugar una reducción nominal de las retribuciones, en buena medida merced al disciplinamiento que sobre los trabajadores implicaron la elevada desocupación, la creciente precarización y la “flexibilización” laboral impulsada desde un conjunto articulado de dispositivos normativos.

Sobre estos temas, más allá de las diferencias que se pueden identificar entre las distintas etapas del largo ciclo neoliberal, y a modo de balance, cabe recuperar los señalamientos de Azpiazu y Schorr (2010) en su análisis de la evolución de los salarios obreros en la industria:

En los hechos se configuró un estadio mucho más bajo en el nivel del salario real de los trabajadores industriales que, como tal, persistió a lo largo de varias décadas y quebró definitivamente el patrón de acumulación que se había consolidado en el marco de la sustitución de importaciones, esquema bajo el cual el salario asumió un papel decisivo como parte constitutiva esencial de la demanda doméstica (lo cual fijaba un límite estructural a su disminución).

Como corolario de los señalados perfiles evolutivos de la productividad y los salarios, tuvo lugar una fenomenal transferencia de ingresos del trabajo al capital: en el conjunto del período considerado, el margen bruto de rentabilidad creció algo menos del 180%. Con independencia de su destino específico, el capital industrial se apropió de la totalidad de los recursos generados por la mayor productividad de la mano de obra, así como también de la pérdida de ingresos de los asalariados del sector, en un escenario signado por un deterioro manifiesto de las condiciones laborales.<sup>8</sup>

La regresividad distributiva al interior de la industria constituyó para las pequeñas y medianas empresas “sobrevivientes” del largo

---

<sup>8</sup> A nivel del conjunto de la economía nacional, entre 1974 y 2001 se asistió a un declive pronunciado, de más de 11 puntos porcentuales, en la participación asalariada en el ingreso (Lindenboim, Graña y Kennedy, 2005).

ciclo neoliberal una forma facilitada o inducida por las propias políticas económicas de morigerar en parte los impactos negativos de procesos como la apertura económica, el rezago cambiario, la vigencia de tasas de interés fuertemente positivas y la retracción de la demanda interna. En contraposición, para los núcleos empresarios oligopólicos se convirtió en un componente más de un proceso de reproducción ampliada de sus capitales que tuvo un referente esencial en los circuitos financieros del país y el extranjero, y su correlato en un crecimiento exponencial de la deuda externa e interna (sobre todo, la del sector público).

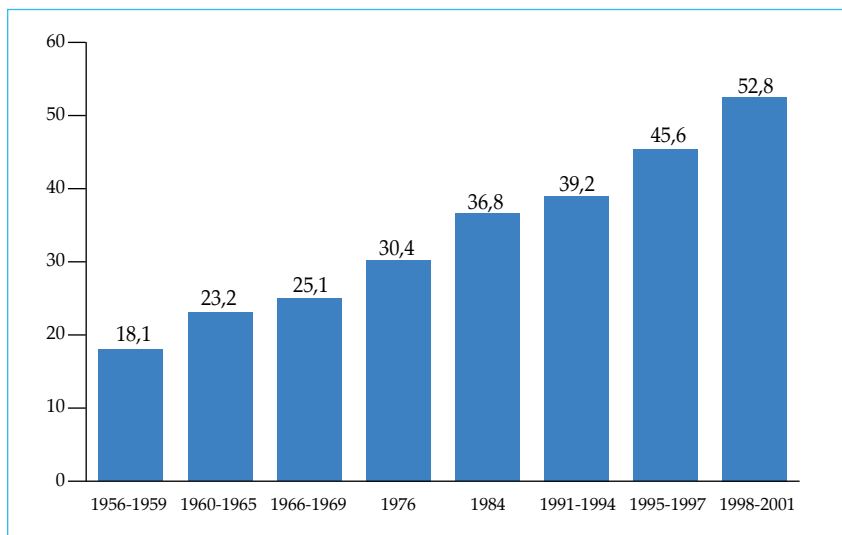
### **La concentración de la producción y la trayectoria del poder económico**

En lo que respecta a los distintos actores intervinientes en la industria local, la profunda regresividad en la distribución funcional del ingreso acaecida en 1976-2001 constituye un elemento insoslayable, aunque no el único. También es importante reparar en el devenir de las distintas fracciones del capital. Para adentrarse en esta problemática, en el gráfico 2 se visualiza la evolución del peso relativo de las 100 empresas manufactureras más grandes del país (ordenadas en función de sus respectivos volúmenes de ventas anuales) en el conjunto de la producción fabril desde mediados de la década de 1950 hasta fines de la Convertibilidad. Se trata del denominado Índice de Concentración Industrial Global (ICIG).

Una primera cuestión a plantear es que durante la segunda mitad del siglo veinte se registró en la Argentina una suba de consideración en la concentración global de la producción industrial: mientras que a fines de la década de 1950, las 100 empresas de mayor tamaño dieron cuenta de algo más del 18% de la producción total, en los últimos años de vigencia del régimen convertible significaron en promedio alrededor del 53%.

Otro fenómeno a remarcar es que el peso relativo de las líderes fabriles en la totalidad de lo producido por el agregado sectorial se incrementó en forma ininterrumpida, en el trasfondo de los sucesivos cambios registrados en todos los años contemplados en la economía nacional, en especial en el campo de la actividad manufacturera.

**Gráfico 2.** Argentina. Evolución de la participación de la cúpula empresaria(\*) en el valor bruto de producción industrial total, 1956-2001 (porcentajes)



(\*) Se trata de las cien empresas industriales de mayor facturación anual del país.

Fuente: elaboración propia en base a Schorr (2005).

Adicionalmente, la información presentada permite advertir la existencia de tres saltos cuantitativos en el ICIG, que coinciden con otros tantos momentos históricos en los que se verificaron profundas mutaciones estructurales en la economía en general, y en el sector fabril en particular: entre fines del decenio de 1950 (en consonancia con las políticas “desarrollistas” del gobierno de Frondizi) y la primera mitad de la década de 1970, desde entonces hasta mediados de la de 1980, y durante la última fase del “modelo financiero y de ajuste estructural”.

Con respecto a la primera de las subas en materia de concentración industrial, debe tenerse presente que la misma se dio en el marco de un importante proceso de sustitución al interior de la actividad, tanto entre ramas como entre empresas, lo que determinó la emergencia de un renovado perfil sectorial. En efecto, en dicho período se verificó un desplazamiento de los rubros tradicionales (alimentos y bebidas, textil e indumentaria, etcétera) y la paulatina consolidación de ciertas ramas vinculadas a los complejos metalmeccánico y químico-petroquímico, a

raíz de lo cual se profundizó el esquema sustitutivo y por esa vía se avanzó en la integración de la matriz industrial local. Asimismo, en línea con la mencionada reconfiguración manufacturera, dentro del espectro fabril local comenzó a ganar predominancia un conjunto de actividades caracterizadas por estructuras de mercado altamente concentradas (con presencia decisiva de empresas extranjeras), las que desplazaron a aquellas donde prevalecían formas “competitivas” de organización de la producción.

La segunda alza relevante en el ICIG se manifestó entre 1976 y 1984, y trajo aparejado un aumento de más de seis puntos porcentuales en la gravitación de las empresas más grandes del sector en la producción fabril total. Dicho proceso tuvo lugar en uno de los períodos más críticos por los que atravesó la industria (cuadro 1).

Si bien este incremento en el grado de oligopolización global de la actividad manufacturera local en un contexto de profunda involución sectorial era en cierto sentido esperable (dados los estímulos a la centralización y la concentración del capital que toda crisis suele aparejar), la conclusión de mayor relevancia que se desprende de tal patrón de comportamiento es el sentido marcadamente asimétrico que tuvieron las distintas medidas de política económica implementadas en tiempos de la última dictadura militar. Las mismas agredieron estructuralmente al conjunto del sector (en especial, aunque no solo, a aquellos mercados en los que predominaban las pequeñas y medianas compañías) y beneficiaron a un número reducido de grandes firmas oligopólicas pertenecientes en su mayoría a los principales conglomerados empresarios del ámbito local.

El desempeño de los actores líderes en esta etapa se encuentra estrechamente asociado a los múltiples mecanismos por los cuales, sobre la base de una ingente transferencia de recursos desde el conjunto de la sociedad hacia un núcleo acotado de grandes grupos económicos nacionales y extranjeros, se subvencionó a tales capitales (promoción industrial, estatización de la deuda externa privada, política de compras estatales, privatizaciones periféricas, mantenimiento de reservas de mercado en medio de procesos de apertura, etcétera). También se vincula con la funcionalidad de la fisonomía estructural de estos segmentos empresarios respecto de los vaivenes de la política económica, las características de la crisis y la reestructuración económica del período,



así como con su capacidad para captar excedentes de modo diferencial, por caso vía la fijación oligopólica de precios, el establecimiento de condiciones discriminatorias a proveedores y clientes, y la realización de ganancias extraordinarias en la esfera financiera.

El último aumento de importancia en el peso de la cúpula sectorial en el conjunto de lo producido por el agregado manufacturero tuvo lugar en la década de 1990.<sup>9</sup> Entre 1991-1994 y 1998-2001 el ICIG se incrementó cerca de 14 puntos porcentuales, de resultas de lo cual al final del período apenas una centena de compañías líderes (y muchos menos grandes capitalistas) explicaron más de la mitad de la producción industrial de la Argentina.

Este proceso se registró en un contexto en el que la mayoría de las políticas económicas instrumentadas impactó en forma desigual y heterogénea sobre los diversos actores que se desenvuelven en el ámbito productivo. Entre otros aspectos, ello se refleja en las principales implicancias estructurales de la política de privatización de empresas estatales encarada a lo largo del decenio (que trajo aparejado un incremento importante en la concentración y la centralización del capital de un conjunto de ramas fabriles críticas, como la siderurgia, la petroquímica y diversas manufacturas ligadas al rubro hidrocarburífero), el sentido asimétrico adoptado por la apertura comercial y la “desregulación económica” (procesos que perjudicaron fundamentalmente a aquellos mercados en los que predominaban firmas de pequeño y mediano tamaño), y la falta de voluntad política para regular la competencia y el comportamiento empresario, sobre todo el de los actores predominantes en diversas y relevantes cadenas productivas. A lo antedicho habría que adicionar en coyunturas puntuales el dinamismo productivo resultante de la marcada propensión exportadora de muchas firmas líderes, así como de marcos operativos de privilegio, como el que rigió para el sector automotor.

La aceleración de la concentración económica en la industria en un período, como 1976-2001, de fuerte desindustrialización y reestructuración sectorial regresiva sugiere que el resto de los estamentos

---

<sup>9</sup> Entre mediados de la década de 1980 y principios de la de 1990, el ICIG aumentó “apenas” 2,4 puntos porcentuales.

empresarios transitó en términos generales por un sendero crítico. Ello da cuenta de la existencia de heterogeneidades importantes al interior del capital manufacturero. Al respecto, todo indica que el éxito o el fracaso de los distintos tipos de firmas industriales no dependió prioritariamente de las decisiones microeconómicas que las mismas asumieron, como suelen argumentar los epígonos de la ortodoxia, sino fundamentalmente de los contextos macro y mesoeconómicos en los que tuvieron que desenvolverse. O, más específicamente, las asimetrías de desempeño registradas estuvieron mucho más asociadas a los sesgos en la orientación estatal y los resultados de las políticas públicas aplicadas (retraimiento de la demanda interna, tasas reales de interés fuertemente positivas, suba de costos de insumos difundidos, etcétera) que al despliegue de estrategias microeconómicas más o menos adecuadas por parte de los diversos actores fabriles.

La creciente concentración económica en la industria se dio en paralelo a la manifestación de transformaciones importantes al interior del poder económico del sector. Para caracterizar tales modificaciones, en el cuadro 9 queda reflejada la evolución en el transcurso del largo ciclo neoliberal de las diferentes tipologías empresarias que conviven dentro de la élite de 100 firmas manufactureras líderes en función de la naturaleza de sus propietarios.

El derrotero de las empresas del Estado argentino es explicado básicamente por la confluencia de dos procesos.

Con intensidades diversas, el primero se desarrolló entre 1976 y 1989, y se expresó en una declinación considerable en la gravitación de este segmento: entre esos años, su aporte relativo a las ventas totales cayó más de 10 puntos porcentuales. Ello, a raíz de una menor cantidad de compañías dentro del ránking y de la concreción de abultadas traslaciones de ingresos desde las empresas públicas a un puñado de grandes capitales privados, en lo sustantivo a instancias de un aumento en los volúmenes físicos de producción y un deterioro de los precios relativos. El segundo proceso implicó la salida del Estado nacional de la cúpula fabril por efecto de las privatizaciones concretadas a inicios de la década de 1990. Entre otras firmas encumbradas del panel que pasaron a manos privadas sobresalen YPF, SOMISA y Tandanor.

Por su parte, la trayectoria del gran capital privado nacional en el período estudiado estuvo en gran medida asociada a la evolución de

firmas pertenecientes a grupos económicos. Este segmento del poder económico incrementó su ponderación en la cúpula de modo sistemático entre 1976 y 1995, tanto en lo que refiere a la cantidad de compañías, como a su peso en la facturación agregada (en el último de los años señalados contribuyó con 39 empresas que explicaron en conjunto alrededor del 30% de las ventas globales).

**Cuadro 9.** Argentina. Evolución de la participación de los distintos tipos de firma en la cúpula empresaria industrial\*, 1976-2001 (valores absolutos y porcentajes)

	1976	1983	1989	1995	2001
<b>Cantidad de empresas</b>					
Estatad	13	6	6	0	0
Capital nacional	35	44	48	49	32
• Grupo económico**	22	32	36	39	23
• Empresa independiente	13	12	12	10	9
Capital extranjero	51	48	43	36	56
Asociación	1	2	3	15	12
<i>Total</i>	<i>100</i>	<i>100</i>	<i>100</i>	<i>100</i>	<i>100</i>
<b>Peso en las ventas de la cúpula</b>					
Estatad	34,3	23,4	23,6	0,0	0,0
Capital nacional	24,8	32,2	36,3	32,4	20,8
• Grupo económico**	19,4	26,7	27,7	29,1	16,0
• Empresa independiente	5,4	5,5	8,6	3,3	4,8
Capital extranjero	40,6	43,7	36,6	38,9	70,9
Asociación	0,3	0,7	3,5	28,7	8,3
<i>Total</i>	<i>100,0</i>	<i>100,0</i>	<i>100,0</i>	<i>100,0</i>	<i>100,0</i>

\* Se trata de las 100 empresas industriales de mayor facturación anual del país.

\*\* Empresas cuyos accionistas son propietarios de varias firmas que se desenvuelven en la industria y en otros sectores de actividad.

Fuente: elaboración propia en base a Azpiazu y Schorr (2010).

Las evidencias disponibles llevan a concluir que en la consolidación de esta fracción del capital jugaron un rol protagónico varios factores, entre los que sobresalen los siguientes:

- Haber ocupado un lugar central en la captación de las cuantiosas prebendas estatales hacia el sector privado más concentrado que se motorizaron, en especial durante la dictadura y el gobierno de Alfonsín (regímenes de promoción a la inversión, subsidio a las exportaciones de productos fabriles, preferencia en compras públicas, estatizaciones y licuaciones de deudas, etcétera).
- La posibilidad de afianzar su presencia estructural al calor de la intensa centralización del capital que se verificó en algunos mercados industriales, así como del retroceso experimentado por amplias capas del empresariado (en particular, las de menores dimensiones).
- Los beneficios derivados de que los conglomerados controlantes tuvieran una inserción diversificada en la economía local: realización de operaciones entre empresas integrantes del mismo *holding*, posibilidad de participar en las pocas actividades dinámicas del período y/o de mayor tasa de ganancia, de transferir recursos entre las distintas unidades del grupo, de usufructuar el poderío oligopólico por muchas vías y de aprovechar las distintas oportunidades que se generaron en materia de especulación financiera.
- La participación gravitante de estos estamentos empresarios en las actividades más beneficiadas por la reconversión regresiva de la industria, fundamentalmente en aquellos renglones productivos relacionados con las ventajas comparativas estáticas del país y algunos favorecidos por los diferentes regímenes promocionales que se implementaron.
- La creciente centralidad de las exportaciones en el ciclo de acumulación y reproducción ampliada de estos capitales (en rigor, muchos de ellos devinieron en sólidas plataformas exportadoras con escaso anclaje en el mercado interno).

A partir de 1995 se establece una suerte de punto de inflexión en la presencia de los grupos económicos nacionales en la cúspide del poder económico industrial: entre ese año y 2001 la cantidad de empresas controladas por esta fracción pasó de 39 a 23 y su ponderación en la facturación total de la cúpula disminuyó más de 13 puntos porcentuales. En la explicación de este derrotero concurren principalmente tres fenómenos:

- a. la venta a capitales extranjeros de empresas relevantes e, incluso, de algunos conglomerados enteros (Astra, Bagley, Canale, Indupa, etcétera);
- b. la reconversión estratégica de varios holdings hacia rubros con una clara orientación exportadora, lo que se inscribió en un achicamiento de los mismos (Macri, Pérez Companc, Bunge y Born, Terrabusi);
- c. el hecho de que a raíz del *shock* institucional neoliberal aplicado, muy celebrado en su momento por los sectores dominantes en general, y por el núcleo oligopólico industrial en particular, algunos grupos quebraron, otros se sometieron a fuertes procesos de reestructuración y redimensionamiento, y otros se vieron forzados a convertirse en socios minoritarios de capitales foráneos como mecanismo de supervivencia (Alpargatas, Massuh, Soldati).

En lo que atañe a la dinámica de las grandes empresas que son controladas por accionistas de distinto origen (asociaciones), los datos dan cuenta de una presencia insignificante en 1976-1989 y de un salto notable en la primera parte de la década de 1990. Esto se vincula con la forma en la que se privatizó YPF, el considerable aumento que por entonces experimentaron las ventas de compañías automotrices como Autolatina, Ciadea y Sevel, y el ingreso al ránking de firmas con operatoria en distintas industrias. De manera similar a lo acontecido con los grupos económicos nacionales, la segunda mitad del decenio se caracterizó por un descenso pronunciado en la significación de las asociaciones al interior de la cúpula, lo que tiene dos fundamentos básicos: de manera determinante, la adquisición de YPF por parte del *holding* español Repsol en 1999 y la disolución de las tres asociaciones mencionadas de la industria automotriz, lo que también trajo aparejada una reasignación de la facturación hacia las empresas extranjeras (Ford, Volkswagen, Peugeot-Citroën, Renault y Fiat).

Esto lleva a focalizar la indagación en el devenir del estamento empresario de mayor peso dentro de las grandes firmas industriales de la Argentina: el capital extranjero. En este sentido, en el derrotero de esta fracción al cabo del largo ciclo neoliberal se pueden identificar tres fases.

La primera se corresponde con la última dictadura militar, cuando los oligopolios transnacionales mejoraron ligeramente su ponderación en las ventas totales de la cúpula. Ello, en el marco de comportamientos

contrapuestos: la expansión de ciertos conglomerados empresarios bajo control foráneo y la retracción de varias empresas “independientes” (Basualdo, 1984; Azpiazu y Kosacoff, 1985). Esto último se manifestó en numerosos ámbitos manufactureros y se expresó en el cierre de una cantidad importante de plantas fabriles, el redimensionamiento de otras al discontinuar algunas líneas de producción, la reconversión y la especialización en determinados segmentos del mercado, la transferencia de la propiedad a capitales locales, y la desintegración y la fragmentación de procesos productivos preexistentes.

La segunda fase es contemporánea del primer gobierno de la restauración democrática: en 1983-1989 la incidencia de las compañías extranjeras en la facturación agregada de la élite industrial cayó más de siete puntos porcentuales. Esto responde a la confluencia de varios elementos, entre los que vale resaltar la repatriación de importantes inversiones foráneas que se registró en esos años de profunda crisis sectorial, la contracción experimentada por algunas actividades productivas en las que estas firmas tenían una presencia decisiva (tal el caso del sector metalmecánico, en especial en el ámbito automotor) y que al promediar la década Ford y Volkswagen fusionaron sus negocios en el país y formaron Autolatina.

En el transcurso del decenio de 1990, más específicamente desde 1995 se inició una nueva etapa en la que se alteró de modo sustancial la dinámica previa. Estos fueron los años en los que, además de los cambios en la estructura societaria apuntados en YPF y en la producción automotriz, tuvo lugar una de las mayores alteraciones en la propiedad del capital industrial de la historia argentina, tanto por la cantidad de operaciones como por los montos involucrados. Dentro de la élite empresaria manufacturera esto tuvo hondas repercusiones: entre 1995 y 2001 el capital transnacional incrementó de modo notable su peso en la cúspide del poder económico fabril (a fines de la Convertibilidad controlaba 56 de las 100 empresas industriales de mayor tamaño del país y el 70,9% de la facturación del panel).

Semejante proceso de extranjerización en este tramo del largo ciclo neoliberal no estuvo dissociado de una serie de factores locales de atracción que ofrecieron ciertas ventajas de localización de la producción (en muchos casos a favor del aprovechamiento de la constelación local de recursos naturales) y diversas medidas directas

e indirectas de promoción y aliento a la inversión extranjera. Se destacan, entre otras:

- a. la puesta en práctica de políticas de tipo horizontal, entre las que sobresalen la liberalización comercial y financiera, la “desregulación” de numerosos mercados, la privatización de empresas públicas, la extrema liberalización del régimen legal con el establecimiento de mayores garantías y beneficios para los inversionistas extranjeros y la celebración de numerosos tratados bilaterales de inversión con cláusulas leoninas para la Argentina;
- b. la decisión gubernamental de consolidar el Mercosur, con la consiguiente ampliación de la demanda “interna” y la posibilidad de desplegar estrategias de complementación económico-productiva entre filiales radicadas en los países miembros (sobre todo en Argentina y Brasil);
- c. la vigencia de ciertos incentivos de carácter institucional como el régimen especial de promoción a la industria automotriz;
- d. la sobrevaluación de la moneda local acaecida bajo la Convertibilidad, que en algunos sectores viabilizó la obtención de una elevada masa de ganancia en dólares como resultado de la conversión 1 a 1 de sus ingresos generados.

El hecho de ponderar en el análisis a las transformaciones registradas en el seno del poder económico de la industria local entre 1976 y 2001 no debería llevar a desconocer la existencia de una suerte de núcleo empresario estructural o “perenne”. Para aproximarse a esta cuestión, en el cuadro 10 constan las firmas que formaron parte del panel de las 100 líderes manufactureras en veinte o más años del período abordado.

Se trata de 53 corporaciones cuyas ventas agregadas a mediados de la década de 1990 representaron alrededor de las dos terceras parte de la facturación total de la cúpula fabril. Si bien se trata de unidades que tenían una presencia más o menos importante en muchos espacios manufactureros, su incidencia era especialmente destacada en aquellos rubros que, en diferentes pasajes de la etapa estudiada, resultaron favorecidos por la reestructuración sectorial regresiva que tuvo lugar: la producción de alimentos y bebidas, la de derivados petroleros, el sector automotor, el químico-petroquímico y los metales comunes.

**Cuadro 10.** Argentina. Empresas “perennes” de la cúpula empresaria industrial\*, 1976-2001 (valores absolutos y porcentajes)

Rubro principal	Cantidad	% ventas de la cúpula**	Empresas***
Producción de alimentos y bebidas	16	20,8	Arcor, Bagley, Cargill, Cervecería Quilmes, Coca Cola, Ledesma, Louis Dreyfus, Mastellone Hermanos, Molinos Río de la Plata, Nestlé, Peñaflo, Refinerías de Maíz, San Sebastián, Sancor, Swift, Terrabusi
Refinación de petróleo	3	19,1	Esso, Shell, YPF
Fabricación de vehículos automotores	6	8,9	Fiat, Ford, Mercedes Benz, Peugeot, Renault, Scania
Industrias químicas	9	4,1	Atanor, Basf, Bayer, Gillette, Indupa, Laboratorios Bagó, Pasa, Polisor, Roche
Fabricación de metales comunes	3	4,1	Aluar, Acindar, Siderca
Otras industrias	4	2,5	BGH, Industrias Metalúrgicas Pescarmona, Philips, Siemens
Derivados de tabaco	2	1,4	Massalin Particulares, Nobleza Piccardo
Actividades de edición e impresión	2	1,4	Agea/Clarín, La Nación
Industria del neumático	4	1,1	Fate, Firestone, Neumáticos Good Year, Pirelli
Textil e indumentaria	1	0,9	Alpargatas
Industria cementera	2	0,7	Corcemar, Loma Negra
Industria celulósico-papelera	1	0,3	Celulosa Argentina
<i>Total</i>	53	65,3	---

\* Se trata de aquellas empresas que formaron parte del panel de las 100 industriales de mayores ventas del país en 20 o más años del período 1976-2001.

\*\* El peso relativo de cada actividad en las ventas de la cúpula empresaria industrial se calculó en base al promedio del bienio 1995-1996.

\*\*\* Entre 1976 y 2001 las firmas pueden haber participado de la cúpula empresaria industrial con razones sociales diferentes de las que constan en el cuadro.

Fuente: elaboración propia en base a Azpiazu y Schorr (2010) y memorias y balances empresarios.

La información también da cuenta de la presencia ostensible de empresas pertenecientes a grupos económicos nacionales en la industria



alimenticia, diversos insumos intermedios de uso difundido (acero, aluminio, cemento) y en tareas de edición e impresión. Por su parte, el capital extranjero estaba inserto en numerosas actividades, en particular en la industria refinadora, distintos segmentos de la química y la automotriz, y en la elaboración de cigarrillos.<sup>10</sup>

## Consideraciones finales

La última dictadura militar y, con sus variantes, los gobiernos democráticos que la sucedieron hasta el año 2001 redefinieron en forma radical la fisonomía y el funcionamiento del capitalismo argentino. Es indudable que la industria fue uno de los sectores más afectados por dicho proceso. Como se analizó en este capítulo, pese a los vaivenes de la política económica y la intervención estatal en distintos frentes, en el transcurso del largo ciclo neoliberal la actividad sufrió profundas transformaciones estructurales que no impactaron de la misma manera en los distintos actores y ramas que forman parte del entramado manufacturero local, siendo muchos los perdedores y pocos los ganadores.

Por lo que no resulta casual que la Argentina ingresara al siglo veintiuno con un sector fabril que había perdido el atributo de ser el eje rector de las relaciones económicas y sociales, al tiempo que se caracterizaba por un perfil de especialización con un grado pronunciado de primarización, concentración económica de la producción e inequidades manifiestas en materia regional y territorial. Y también por un reducido coeficiente de integración nacional ante el debilitamiento o la desaparición de muchos de los segmentos de mayor complejidad y numerosos núcleos estratégicos de la matriz insumo-producto, con el consecuente agravamiento del cuadro secular de restricción externa, heterogeneidad estructural y dependencia tecnológica.

Desde la perspectiva de los actores, la desindustrialización y la regresión sectorial que generaron las políticas neoliberales desembocaron en

---

<sup>10</sup> Vale consignar que entre 1976 y 2001 la propiedad accionaria de varios oligopolios “perennes” de la élite manufacturera sufrió alteraciones (por caso: Bagley, Mastellone Hermanos, Terrabusi, Alpargatas, Celulosa Argentina e YPF).

un deterioro notable en la situación de los trabajadores (ocupacional, salarial y de ingresos) y las pequeñas y medianas empresas. Ello, en paralelo a un predominio marcado del capital extranjero y de un puñado de grupos económicos nacionales, sobre todo en las actividades que definen el perfil de especialización sectorial y de inserción en la división internacional del trabajo, lo que les confiere a estos actores una centralidad estructural decisiva, entre otras cosas para la apropiación diferencial del excedente.

De allí el carácter profundamente regresivo y heterogéneo de la reestructuración fabril acaecida entre 1976 y 2001.

## Bibliografía

- Abeles, Martín y Nochteff, Hugo, 1999, *Economic shocks without vision. Neoliberalism in the transition of socio-economic systems. Lessons from the argentine case*, Hamburgo: Institut fur Iberoamerika-Kunde.
- Amsden, Alice, 1992, *Corea, un proceso exitoso de industrialización tardía*, Bogotá: Grupo Editorial Norma.
- Anderson, Perry, 1994, "Balance del neoliberalismo: lecciones para la izquierda", en *El rodaballo*, n° 3.
- Arceo, Enrique, 2011, *El largo camino a la crisis. Centro, periferia y transformaciones en la economía mundial*, Buenos Aires: Cara o Ceca.
- Azpiazu, Daniel, 1988, "La promoción a la inversión industrial en la Argentina. Efectos sobre la estructura industrial, 1974-1987", CEPAL, Oficina en Buenos Aires, Documento de Trabajo N° 27.
- , 1991, "Programas de ajuste en la Argentina de los años ochenta: ¿década perdida o decenio regresivo?", ponencia presentada en el Seminario "Ajuste económico, sindicalismo y transición política en los años ochenta" organizado por el Memorial de América Latina, San Pablo.
- , 1994, "La industria argentina ante la privatización, la desregulación y la apertura asimétricas de la economía. La creciente polarización del poder económico", en Azpiazu, Daniel y Nochteff, Hugo, *El desarrollo ausente. Restricciones al desarrollo, neoconservadorismo y elite económica en la Argentina. Ensayos de economía política*, Buenos Aires: FLACSO/Tesis Norma.

- , 1995, "Las empresas transnacionales en una economía en transición. La experiencia argentina en los años ochenta", CEPAL, Oficina en Santiago de Chile, Serie Estudios e Informes N° 91.
- , 2011, *La concentración en la industria argentina a principios del siglo XXI*, Buenos Aires: Cara o Ceca.
- Azpiazu, Daniel (comp.), 1999, *La desregulación de los mercados. Paradigmas e inequidades de las políticas del neoliberalismo*, Buenos Aires: FLACSO/Grupo Editorial Norma.
- Azpiazu, Daniel y Basualdo, Eduardo, 1990, *Cara y contracara de los grupos económicos. Estado y promoción industrial en la Argentina*, Buenos Aires: Cántaro.
- Azpiazu, Daniel, Basualdo, Eduardo y Khavisse, Miguel, 1986, *El nuevo poder económico en la Argentina de los años ochenta*, Buenos Aires: Legasa.
- Azpiazu, Daniel y Khavisse, Miguel, 1983, "La estructura de los mercados y la desindustrialización en la Argentina: 1976-1981", Buenos Aires: CET, mimeo.
- Azpiazu, Daniel y Kosacoff, Bernardo, 1985, "Las empresas transnacionales en la Argentina", CEPAL, Oficina en Buenos Aires, Documento de Trabajo N° 16.
- , 1989, *La industria argentina: desarrollo y cambios estructurales*, Buenos Aires: Centro Editor de América Latina/CEPAL.
- Azpiazu, Daniel y Schorr, Martín, 2010, *Hecho en Argentina. Industria y economía, 1976-2007*, Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- Basualdo, Eduardo, 1984, "La estructura de propiedad del capital extranjero en la Argentina, 1974", Buenos Aires, CET, mimeo.
- Basualdo, Eduardo, 2006, *Estudios de historia económica argentina. Desde mediados del siglo XXI a la actualidad*, Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- Basualdo, Victoria, 2006, "Complicidad patronal-militar en la última dictadura argentina: los casos de Acindar, Astarsa, Dálmine Siderca, Ford, Ledesma y Mercedes Benz", Buenos Aires: Red Interdisciplinaria de Estudios sobre Historia Reciente, mimeo.
- Belini, Claudio y Rougier, Marcelo, 2008, *El Estado empresario en la industria argentina. Conformación y crisis*, Buenos Aires: Manantial.
- Bisang, Roberto, 1998, "La estructura y dinámica de los conglomerados económicos en la Argentina", en Peres, Wilson (coord.), *Grandes*

- empresas y grupos industriales latinoamericanos*, México: Siglo XXI Editores.
- Bisang, Roberto, Feldman, Silvio y Gutman, Graciela, 1989, "Proceso de industrialización y dinámica exportadora: las experiencias de las industrias aceitera y siderúrgica en la Argentina", CEPAL, Oficina en Buenos Aires, Documento de Trabajo n° 32.
- Canitrot, Adolfo, 1980, "La disciplina como objetivo de la política económica. Un ensayo sobre el programa económico del gobierno argentino desde 1976", en *Desarrollo Económico*, n° 76, Buenos Aires.
- , 1983, *Orden social y monetarismo*, Buenos Aires: CEDES.
- Cantamutto, Francisco y Wainer, Andrés, 2013, *Economía política de la convertibilidad. Disputa de intereses y cambio de régimen*, Buenos Aires: Capital Intelectual.
- Cassini, Lorenzo, García Zanotti, Gustavo y Schorr, Martín, 2017, "Los caminos al desarrollo. Trayectorias nacionales divergentes en tiempos de globalización. Un abordaje comparativo para problematizar el caso argentino", IDAES/UNSAM, Documentos de Investigación Social, n° 29, Buenos Aires.
- Castellani, Ana, 2009, *Estado, empresas y empresarios. La construcción de ámbitos privilegiados de acumulación entre 1966 y 1989*, Buenos Aires: Prometeo.
- Cimillo, Elsa, Gutman, Graciela y Yoguel, Gabriel, 1987, "Impacto de la promoción industrial en las provincias del Norte Grande Argentino", CFI-CEPAL, Documento de Trabajo n° 15, Buenos Aires.
- CONADE, 1973, "El desarrollo industrial en la Argentina: sustitución de importaciones, concentración económica y capital extranjero (1950-1970)", Buenos Aires, mimeo.
- Dorfman, Adolfo, 1983, *Cincuenta años de industrialización en la Argentina, 1930-1980*, Buenos Aires: Solar.
- Diamand, Marcelo, 1973, *Doctrinas económicas, desarrollo e independencia*, Buenos Aires: Paidós.
- Fajnzylber, Fernando, 1983, *La industrialización trunca de América Latina*, México: Nueva Imagen.
- , 1989, *Industrialización en América Latina: de la "caja negra" al "casillero vacío"*, Santiago de Chile: CEPAL.

- Ferrer, Aldo, 1982, *¿Puede Argentina pagar su deuda externa?*, Buenos Aires: Fundación para la Democracia en Argentina.
- , 2004, *La economía argentina. Desde sus orígenes hasta principios del siglo XXI*, Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Ferreres, Orlando (dir.), 2005, *Dos siglos de economía argentina (1810-2004)*, Buenos Aires: Fundación Norte y Sur.
- Gaggero, Alejandro, Schorr, Martín y Wainer, Andrés, 2014, *Restricción eterna. El poder económico durante el kirchnerismo*, Buenos Aires: Futuro Anterior.
- Gerchunoff, Pablo y Llach, Lucas, 2004, *Entre la equidad y el crecimiento. Ascenso y caída de la economía argentina, 1880-2002*, Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- Gorenstein, Silvia (org.), 2012, *¿Crecimiento o desarrollo? El ciclo reciente en el norte argentino*, Buenos Aires: Miño y Dávila.
- Harvey, David, 2007, *Breve historia del neoliberalismo*, Madrid: Akal.
- Katz, Jorge, 1983, "Estrategia industrial y ventajas comparativas dinámicas. Reflexiones en torno a la revitalización del sector manufacturero argentino", en *Cuadernos de la Fundación Dr. Eugenio Blanco*, n° 1.
- , 2000, "Cambios en la estructura y comportamiento del aparato productivo latinoamericano en los años 1990: después del 'Consenso de Washington', ¿qué?", CEPAL, Oficina en Santiago de Chile, Serie Desarrollo Productivo, Documento de Trabajo N° 65.
- Katz, Jorge y Kosacoff, Bernardo, 1989, *El proceso de industrialización en la Argentina: evolución, retroceso y prospectiva*, Buenos Aires: CEPAL/Centro Editor de América Latina.
- Kulfas, Matías, 2001, "El impacto del proceso de fusiones y adquisiciones en la Argentina sobre el mapa de grandes empresas. Factores determinantes y transformaciones en el universo de las grandes empresas de capital local", CEPAL, Oficina en Buenos Aires, Serie Estudios y Perspectivas n° 2.
- Kulfas, Matías, Porta, Fernando y Ramos, Adrián, 2002, "Inversión extranjera y empresas transnacionales en la economía argentina", CEPAL, Oficina en Buenos Aires, Serie Estudios y Perspectivas n° 10.
- Lall, Sanjaya, 2000, "Desempeño de las exportaciones, modernización tecnológica y estrategias en materia de inversiones extranjeras directas en las economías de reciente industrialización de Asia.

- Con especial referencia a Singapur”, CEPAL, Oficina en Santiago de Chile, Serie Desarrollo Productivo n° 88.
- Levy Yeyati, Eduardo, 2018, *Después del trabajo. El empleo argentino en la cuarta revolución industrial*, Buenos Aires: Sudamericana.
- Lindenboim, Javier, Graña, Juan y Kennedy, Damián, 2005, “Distribución funcional del ingreso en Argentina. Ayer y hoy”, CEPED, Documento de Trabajo n° 4, Buenos Aires.
- Nochteff, Hugo, 1984, *Desindustrialización y retroceso tecnológico en Argentina, 1976-1982. La industria electrónica de consumo*, Buenos Aires: Centro Editor Latinoamericano.
- , 1991, “Reestructuración industrial en la Argentina: regresión estructural e insuficiencia de los enfoques predominantes”, en *Desarrollo Económico*, n° 123.
- , 2000, “¿Del industrialismo al posindustrialismo?: las desigualdades entre economías. Observaciones preliminares”, en *Realidad Económica*, n° 172.
- Ortiz, Ricardo y Schorr, Martín, 2006, “La economía política del gobierno de Alfonsín: creciente subordinación al poder económico durante la `década perdida`”, en Pucciarelli, Alfredo (coord.), *Los años de Alfonsín. ¿El poder de la democracia o la democracia del poder?*, Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- Ortiz, Ricardo y Schorr, Martín, 2021, “¿Década perdida? Los grupos económicos en el gobierno de Alfonsín”, en Schorr, Martín (coord.), *El poder económico en la Argentina. Desde fines del siglo XIX a la actualidad*, Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- Palma, Gabriel, 2019, “Desindustrialización, desindustrialización prematura y síndrome holandés”, en *El Trimestre Económico*, n° 344.
- Pinto, Aníbal, 1970, “Naturaleza e implicaciones de la heterogeneidad estructural de la América Latina”, en *El Trimestre Económico*, n° 145.
- Porta, Fernando, 1996, “Los desequilibrios de la apertura”, en AA. VV., *Los límites de la apertura. Liberalización, reestructuración productiva y medio ambiente*, Buenos Aires: CENIT / Alianza.
- Rodrik, Dani, 2015, “Premature deindustrialization”, National Bureau of Economic Research, Working Paper N° 20935, Cambridge.
- Rougier, Marcelo y Odisio, Juan, 2017, “Argentina será industrial o no cumplirá sus destinos”. *Las ideas sobre el desarrollo nacional (1914-1980)*, Buenos Aires: Imago Mundi.

- Rougier, Marcelo y Raccanello, Mario, 2021, "Estado y poder económico en la industrialización sustitutiva de importaciones (1930-1975)", en Schorr, Martín (coord.), *El poder económico en la Argentina. Desde fines del siglo XIX a la actualidad*, Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- Salama, Pierre, 2020, "¿Por qué los países latinoamericanos sufren un estancamiento económico de largo plazo? Un estudio a partir de los casos de Argentina, Brasil y México", en *El Trimestre Económico*, n° 348.
- Schorr, Martín, 2002, "Mitos y realidades del pensamiento neoliberal: la evolución de la industria manufacturera argentina durante la década de los noventa", en AA. VV., *Más allá del pensamiento único. Hacia una renovación de las ideas económicas en América Latina y el Caribe*, Buenos Aires: CLACSO/UNESCO.
- , 2004, *Industria y nación. Poder económico, neoliberalismo y alternativas de reindustrialización en la Argentina contemporánea*, Buenos Aires: Edhasa.
- , 2005, *Cambios en la estructura y el funcionamiento de la industria argentina entre 1976 y 2004. Un análisis socio-histórico y de economía política de la evolución de las distintas clases sociales y fracciones de clase durante un período de profundos cambios estructurales*, Tesis de Doctorado, Buenos Aires: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.
- Schorr, Martín y Porcelli, Lucas, 2014, "La industria electrónica de consumo en Tierra del Fuego. Régimen promocional, perfil de especialización y alternativas de desarrollo sectorial en la posconvertibilidad", IDAES/UNSAM, Documentos de Investigación Social n° 26, Buenos Aires.
- Schvarzer, Jorge, 1986, *La política económica de Martínez de Hoz*, Buenos Aires: Hyspamérica.
- , 1996, *La industria que supimos conseguir. Una historia político-social de la industria argentina*, Buenos Aires: Planeta.
- Sourrouille, Juan, 1978, *La presencia y el comportamiento de las empresas extranjeras en el sector industrial argentino*, Buenos Aires: CEDES.
- Sourrouille, Juan y Lucángeli, Jorge, 1980, "Apuntes para la historia reciente de la industria argentina", en *Boletín Informativo Techint*, n° 219.

Yoguel, Gabriel, 2000, "El tránsito de la sustitución de importaciones a la economía abierta: los principales cambios en la estructura industrial argentina entre los años setenta y los años noventa", en Kosacoff, Bernardo (edit.), *El desempeño industrial argentino más allá de la sustitución de importaciones*, Buenos Aires: CEPAL.



Compuertas en construcción en el establecimiento Cometarsa en Campana, para el complejo hidroeléctrico Salto Grande, 1977. Fuente: *Boletín Techint* n° 205 (abril-mayo-junio 1977)

---

Horno eléctrico de ultra alta potencia, planta Siderca, 1988. Fuente: *Boletín Techint* n° 254 (septiembre-octubre 1988)







Inauguración de la planta Papel Prensa en la localidad bonaerense de San Pedro, 27 de septiembre de 1978. En la foto (de izquierda a derecha): Marcos Peralta Ramos (La Razón), Bartolomé Luis Mitre, Jorge Rafael Videla. Fuente: *San Pedro en el tiempo* (Hugo Banegas)

---

Torre deetanizadora, polo petroquímico de Bahía Blanca, 1981. Fuente: *Boletín Techint* n° 223 (julio-agosto-septiembre 1981)





Interior de la nave de electrolisis, ampliación planta Aluar, 2000. Fuente: *Boletín Techint* n° 301 (enero-marzo 2000)

Planta de SIAM vista desde el Riachuelo, año 2000. Fuente: *Archivo Audiovisual del Centro de Estudios de Historia Económica Argentina y Latinoamericana (CEHEAL)*



Laminador continuo de Siderca para tubos, 1988. Fuente: *Boletín Techint* N° 254 (septiembre-octubre 1988)



## 6 | Crecimiento y reindustrialización acotada (2002-2015)

### Introducción

En su paso al siglo veintiuno, el sector industrial argentino atravesó una de las crisis más severas de su historia. La industria local venía en franca contracción desde fines de 1998, arrastrando incluso desde antes estrategias empresariales defensivas, elevado desempleo e informalidad laboral acuciante. Con el estallido de la Convertibilidad –y del país–, el producto industrial per cápita cayó a niveles de cuarenta años atrás.

Desde esta fosa económica (también social y política), las traumáticas modificaciones macroeconómicas del verano de 2002 y la nueva perspectiva del desarrollo económico abrieron paso a una recuperación de la actividad y de los márgenes de acción del sector industrial, ubicándolo en el espacio central del desenvolvimiento productivo y la dinámica de empleo de la nueva era. Orientado al mercado interno pero también con voluntad exportadora, un nuevo modelo de acumulación buscaba abrirse paso. Trece años después de la megacrisis de 2002, la economía argentina sería tres cuartas partes mayor; entre 2001 y 2015 (incluso considerando la caída de once puntos de 2002), el producto bruto interno (PBI) creció más del doble que en el período 1976-2001 bajo el modelo de la “valorización financiera”. La economía argentina incluso redujo su distancia frente al mundo desarrollado (Estados Unidos, Europa, Australia, Oceanía), acompañando la locomotora que fue principalmente Asia.

La reactivación y el nuevo sendero de crecimiento de la década del 2000 contaron con el “viento de cola” de la economía internacional de esos años. Asimismo, desde la política se priorizaron relaciones con países de similar desarrollo y perspectivas en la región. Los términos de intercambio se alzaron 70% entre 2001 y 2012, llegando a su máximo histórico y superando el anterior del año 1948. La emergencia de gigantes como China e India en la economía mundial trajo un fenomenal

aumento de la demanda externa de productos primarios –en un nuevo esquema de comercio internacional Sur-Sur–, a la vez que el crecimiento económico brasileño fue un claro catalizador positivo para el desarrollo manufacturero local.

La crisis financiera a fines de 2008 tuvo un fuerte impacto en las relaciones económicas internacionales, provocando una reconsideración de las políticas neoliberales basadas en la globalización, la deslocalización y la liberalización financiera. En esta ocasión fueron los países desarrollados los que se enfrentaron a las consecuencias recesivas de mayor magnitud, reflejadas en el aumento del desempleo y la desigualdad. A partir de la crisis, las medidas proteccionistas se propagaron vertiginosamente, variando desde medidas *antidumping* y salvaguardas hasta barreras técnicas y sanitarias. El comercio internacional perdió dinamismo desde 2012 y los términos de intercambio argentinos se contrajeron en el último trienio.

En este escenario internacional complejo para el desarrollo de las economías emergentes, la Argentina experimentó nuevamente las limitaciones históricas de la dependencia y la restricción externa, mientras se extendió la gestión estatal en el desarrollo industrial en sectores con coyunturas críticas en simultáneo con un avance de la política comercial sustitutiva.

### **Reactivación, crecimiento y estancamiento industrial: cambios a nivel agregado y mesoeconómico**

El colapso del régimen de convertibilidad conllevó una caída continua de la economía nacional entre 1998 y 2002 de más del 18% del producto, resultando así en la mayor crisis social, política, productiva y financiera de la historia moderna argentina, con niveles récord de desocupación y pobreza. En esta condición sombría para la economía en general, la situación del sector industrial fue mucho más grave: entre 1998 y 2002 la industria manufacturera perdió 27% de su producto real (una contracción porcentual cuyo antecedente de magnitud similar se remonta a la industria embrionaria de fines de la década de 1870).

Luego de abandonar la paridad cambiaria en enero de 2002, saltando el valor del dólar de 1 peso a casi 4 pesos en menos de seis meses, la industria mantuvo su tendencia contractiva a la espera de un conjunto

de medidas con mayor coordinación y amplitud que tuvieran en cuenta a los distintos actores que componen el sector. El año 2002 estuvo atravesado por el “corralito”, la parálisis del mercado interno, la caída de importaciones; en consecuencia, la industria se derrumbó 11,2%, contracción anual similar a la del total de la economía y que para el sector era la mayor desde la crisis de la economía de Martínez de Hoz de 1980-1981 durante la última dictadura militar.

La recuperación en el sector manufacturero comenzó a mostrar sus primeros brotes verdes para el último trimestre del año 2002. El producto industrial argentino creció motorizado por la recuperación del empleo, el consumo y la puesta a punto de las capacidades ociosas en la industria. A su vez, un nuevo esquema de precios relativos otorgó a los productos domésticos ventajas competitivas vía precio frente a bienes importados y mejoró los ingresos de los productos exportables. El crecimiento de la industria manufacturera fue de una dinámica mayor respecto a la evolución del PBI, lo que generó una brecha entre ambas variables a partir de 2003. La tasa de crecimiento de la industria manufacturera llegó a ser del 16% para el año 2003 y siguió con un ritmo promedio del 8% en los años siguientes hasta 2009. A inicios del período analizado, el valor agregado por la industria era del 32%, la fase expansiva posterior situó al indicador en torno al 34% en 2012 y decayó tres puntos porcentuales en 2015.

En los años de recuperación, el repunte del mercado interno ofreció a las empresas una demanda pujante que pudieron abastecer poniendo nuevamente en marcha sus plantas y ampliando las jornadas laborales. La inversión privada de la economía se había desplomado en 2002 (en dos tercios de la caída total iniciada en 1999) pero ya en 2003 se revirtió fuertemente su tendencia de años. Posteriormente las firmas se encontraron con mayor liquidez gracias a los elevados márgenes de ganancia de la fase inicial, posibilitando la financiación de las inversiones incrementales con ahorro interno. El flujo de inversiones permaneció inalterado dirigiéndose el 70% de las inversiones hacia los rubros de alimentos y bebidas, automotor y autopartes, derivados de petróleo, gas y productos químicos.

El impacto de la crisis financiera internacional por las hipotecas *subprime* a fines de 2008 produjo una contracción en el sector industrial local. El bajo grado de exposición financiera del país y el importante superávit acumulado terminó jugando a favor en ese contexto. Aun así, los efectos

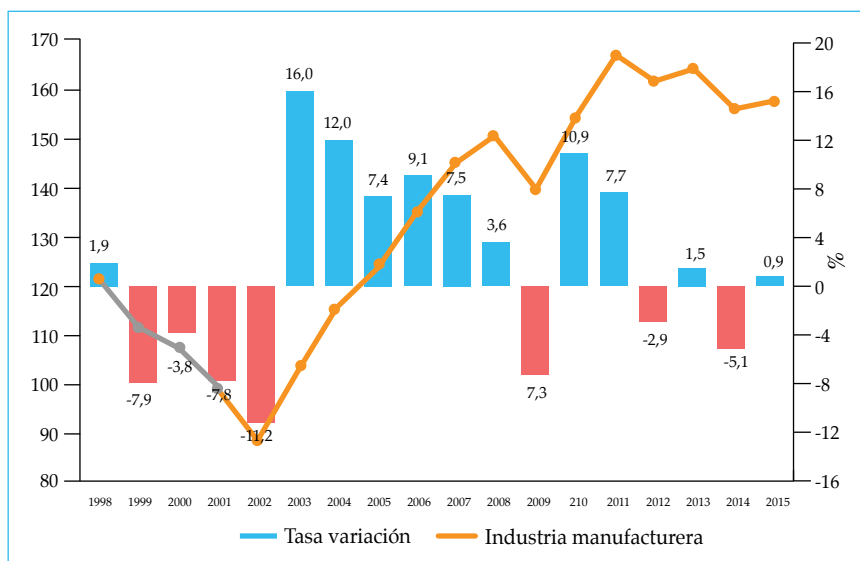
negativos se dieron a partir de la merma en el comercio exterior y en los precios internacionales de materias primas. El paquete de medidas anticíclicas implementado a la vez de una significativa expansión del rol del Estado permitieron una rápida recuperación de la actividad industrial. De hecho, en 2010 y 2011 la tasa de crecimiento del sector manufacturero fue del 10,9 y 7,7% respectivamente, siendo 2011 el pico histórico de producción en valores constantes correspondiente a su tercer siglo de actividad; en ese año, también en términos de producción industrial per cápita, alcanzó el 99% del valor de 1974 (cuando la segunda fase de la industrialización sustitutiva alcanzó su mayor grado de maduración) y cantidad de firmas. El ciclo expansivo coronó en 2013 las tasas máximas de empleo y salario real industrial, pero la tendencia positiva del sector comenzó a mostrar signos de agotamiento a la vez que resurgían viejas cuestiones sin resolver asociadas al desarrollo fabril.

El problema del sector externo se hizo presente reafirmando la dependencia del área industrial a los insumos y las maquinarias importadas. A pesar de la política sustitutiva de importaciones, el déficit de balanza de pagos –y consecuentemente la pérdida de reservas– se incrementó, en gran parte por el déficit energético y la fuga de capitales, obstaculizando la modernización y el desarrollo del sector manufacturero. Sin embargo, en los últimos años del período, el empleo y el tejido industrial se mantuvieron relativamente estables con leves tendencias crecientes mientras que la evolución del producto industrial se desarrolló con mayor dispersión intercalando años de crecimiento y contracción para cerrar en 2015 con un crecimiento industrial del 0,8% (gráfico 1).

La desindustrialización –en términos de participación del producto del sector manufacturero (a valores corrientes) sobre el total de la economía nacional– continuó el sendero heredado del período neoliberal. Tras haber caído la participación industrial en el total de la economía de casi el 25 al 16% en la Convertibilidad, la competitividad-precio sobre los bienes transables causada por el extraordinario *shock* cambiario provocó un salto de la participación industrial al casi 23% en el bienio 2002-2003. Pero a partir de 2004 el resto de la economía comienza a crecer más que la industria, sumándose la caída sectorial en 2009, ya ahora con una participación menor al piso de 2001. A pesar del fuerte crecimiento poscrisis internacional en el bienio 2010-2011, la participación no logra superar el techo del 16%; con el declive posterior, la pérdida de significación

productiva relativa continuó hasta llegar al 14% en 2015, cediendo terreno frente al comercio, la administración pública, la construcción y el agro.

**Gráfico 1.** Argentina. Evolución del PBI industrial (2001=100) y su variación anual, 2002-2015



Fuente: elaboración propia en base a Ferreres (<https://dossiglos.fundacionmorteyr.org.ar/>).

Entre 2001 y 2004 la producción manufacturera incrementó su volumen físico un 21%, siendo la producción de madera (excepto muebles), las terminaciones de cuero y calzado, y la fabricación de maquinaria y equipos los rubros con mejor performance. Ampliando el análisis temporal, entre 2001 y 2014 el volumen físico de producción manufacturera creció 124 por ciento con un ritmo promedio anual del 6,4% entre puntas. El crecimiento fue sistemático en todas las ramas de actividad, pero exhibió distintos tipos de dinámicas y calidades, salvo la rama de equipos de transporte, que presentó una disminución de su producción del 15% en el período analizado.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Según el Índice de Volumen Físico del INDEC fue la única rama que presentó caída entre 2001 y 2014 (este índice no fue calculado para 2015).



La utilización de la capacidad instalada (UCI) creció notablemente en los primeros años del período. El rotundo giro en el escenario local permitió al sector industrial abandonar la estrategia defensiva que aplicó durante la última década en pos de una expansión sostenida por un ávido mercado doméstico afectado por el encarecimiento de productos importados. El índice de UCI avanzó en gran escala hasta el año 2005, principalmente motorizado por el desempeño de las ramas livianas mercadointernistas, y luego continuó su trayectoria de una forma más estable sujeto a las decisiones empresarias, la política oficial y el contexto internacional. En 2012 el nivel general se ubicó en el 73% y descendió 4 puntos porcentuales para 2015. Mientras que la mayoría de los sectores permanecieron sin grandes alteraciones, la industria automotriz mostró un retroceso significativo en los últimos cuatro años del período bajando 20 puntos porcentuales la utilización de su capacidad; un fenómeno similar pero de menor medida ocurrió en los sectores textil, metalmecánico y de metales básicos.

La actividad industrial agregada mantuvo el sendero de crecimiento iniciado a fines de 2002 hasta gran parte del año 2011, momento en el cual comenzó a mostrar signos de agotamiento y la necesidad de la tan reclamada “sintonía fina” con el objetivo de poner en marcha un cambio estructural en el sector; esta expansión, matizada por la crisis internacional, fue sostenida en todas las ramas de actividad sin dejar de estar sujeta a los avatares propios de cada sector. El nivel general de actividad industrial creció 67% de punta a punta en el decenio 2001-2011, mientras que si se toma 2001-2015 fue un tanto menor, del 57%.

El fenómeno de desindustrialización no es algo propio de la economía argentina, o incluso latinoamericana, sino un fenómeno del capitalismo a nivel global posfordista. Según datos del Banco Mundial, en términos relativos al valor agregado general, entre 2001 y 2015 se desindustrializaron países desarrollados como Estados Unidos –que, con una tasa de industrialización similar a la Argentina durante la Convertibilidad, se desindustrializó mucho más que Argentina hasta mediados de la década de 2010– y Noruega, y latinoamericanos como Brasil –que también, partiendo de guarismos similares, se desindustrializó mucho más, sobre todo desde su derrumbe industrial de 2012–, México y Chile. Hasta la “fábrica del mundo” china se ha desindustrializado desde 2007 (aunque con una preponderancia industrial para su

economía de las más altas del mundo, en torno al 30%). Países que han sorteado esta tendencia son, por ejemplo, Japón (manteniendo su peso industrial estático, aunque también su producto al variar 0% entre 2001 y 2015), Alemania (muy levemente), India (también muy levemente, frente al crecimiento raudo de su economía de servicios), Uruguay y el caso tal vez más palpable: Corea del Sur, que en su “milagro” continúa industrializándose en base a tecnología y exportación, manteniendo tasas de industrialización similares a China, pero con un perfil tecnoproductivo enormemente diferente, al menos hasta ahora.

A precios en dólares corrientes, entre 2001 y 2015 el PBI de la industria manufacturera argentina se multiplicó 2,3 veces. Comparando el caso nacional con los correspondientes a otros países latinoamericanos para el período bajo observación, para 2015 la industria argentina producía casi la mitad de aquellas de Brasil y México. Entre 2001 y 2015, la industria de Argentina creció más que la de Chile (2,29 veces) y México (1,47); en cambio, creció menos que la industria colombiana (2,33), brasileña (2,59), peruana (3,23) y paraguaya (5,11). Otro dato que se destaca para Argentina es haber sufrido en mayor medida la crisis internacional de 2009, con una caída del 13% en dólares, solo superada por el 23% de México. No obstante, tras la crisis, Argentina tiene la industria de América Latina que más ha crecido: 74% en dólares entre 2009 y 2015. Cuando se compara con el agregado industrial de toda la región y el Caribe (creciendo 2,07 veces entre 2001 y 2015), surge que la industria manufacturera argentina duplicó su participación a escala subcontinental del 7% de 2002 al 14% de 2015, siendo sus mayores saltos a escala regional en 2003, 2011 y 2015. No obstante este ascenso durante el período, la industria argentina no llegó a recuperar la relevancia regional que tenía antes del agravamiento de la economía del “1 a 1”.

Desde el piso de 2002 y a nivel regional, Argentina superó en PBI industrial per cápita (a valores constantes) a América Latina (2003), Brasil (2006), Chile (2006), Colombia (2008) y Venezuela (2010). Por debajo de Uruguay en 2015, Argentina fue el tercer país con mayor producto bruto industrial per cápita de América Latina y el Caribe en ese año (con 1.600 dólares), siendo el primer país Trinidad y Tobago (con 3.500 dólares, gracias a su producción energética). Entre 2001 y 2015 el PBI industrial per cápita argentino aumentó 36%, frente al 8% de América Latina y el Caribe. Más allá de nuestra región, en el mismo período Argentina redujo

su brecha industrial per cápita con países como Alemania (del 22 al 25% de PIBpc industrial), Noruega (del 31 al 42%), Japón (del 15 al 30%) y Estados Unidos (del 21 al 32%). En cambio, ante “el ascenso del Este”, Argentina pasó del doble a un PBI industrial per cápita similar a China, del 37 al 28% respecto al surcoreano, y de ser 15 a 8 veces el indio.

### **La evolución del tejido industrial y del empleo**

La cantidad de empresas industriales llegó a aproximadamente 58.000 en 2015, número que significó un aumento del 39% con respecto a la cantidad de firmas en 2001 y del 19% si se tiene en cuenta la cantidad de firmas en 1998. Dentro de la industria, las distintas ramas presentaron en su gran mayoría un avance de la cantidad de empresas pero solo en once rubros existió un crecimiento por encima de la variación agregada del sector manufacturero. El sector de alimentos concentró la mayor cantidad de firmas industriales hacia el año 2015 siendo la variación cuantitativa del 27%. La tendencia expansiva se repite en otros sectores significativos como las actividades orientadas a otros productos metálicos (29%), confecciones (32%) y productos de caucho y plásticos (20%). Asimismo la expansión de empresas fue notoria en rubros con baja participación como el de instrumentos médicos, reciclamiento de desperdicios y desechos y otros con grandes niveles de concentración como el de tabaco.

Entre los sectores que aumentaron su tejido industrial pero lo hicieron por debajo de la media agregada se encuentran los de productos químicos (15%), papel (18%), aparatos eléctricos (15%) y maquinaria y equipos (14%). Por otra parte, la rama de actividad de metales comunes (fundición de hierro y acero) aumentó sus establecimientos durante el período de análisis pero no logró alguna variación porcentual con respecto a la cantidad de firmas en 1998. El sector de productos de petróleo y refinación fue uno de los principalmente golpeados durante la posconvertibilidad; a pesar de su expansión cuantitativa del 16% entre 2001 y 2015 –la cantidad de empresas pasó de 69 a 80– la comparación con el año 1998 refleja una contracción del 4% y por consiguiente una baja de su ponderación sobre el total de la economía.

La especialización sectorial no presentó cambios sustanciales y prosiguió en línea hacia la primarización de la actividad manufacturera. En efecto, nueve rubros explican el 75% del valor agregado bruto por la

industria manufacturera en 2015 y solo cuatro de ellos aumentaron su cuota de participación entre 2004 y 2015. La elaboración de alimentos y bebidas ocupó el primer lugar mejorando 5% su contribución, mientras que completan el podio de los que crecieron más de la media, el sector maquinarias y equipos, prendas de vestir, productos minerales no metálicos y equipos electrónicos de consumo, agregando cada uno un punto porcentual. En contraste, seis fueron los rubros que disminuyeron su aporte a la industria manufacturera. La contracción fue más fuerte en el rubro de metales comunes (3%); el resto son: fabricación de sustancias y productos químicos, refinación de petróleo, productos elaborados de metal (excepto maquinaria y equipo), el sector textil y la industria de la madera. En líneas generales, casi el 55% de los sectores que componen la rama industrial no modificaron significativamente su aporte al valor agregado bruto del sector durante el período (cuadro 1).

**Cuadro 1.** Argentina. Industria manufacturera: valor agregado bruto a precios básicos por rama de actividad económica (porcentaje pesos a precios corrientes ordenados de mayor a menor participación en 2015)

	Sectores	2004	2011	2015	2004- 2015	Acumu- lados 2004	Acumu- lados 2011	Acumu- lados 2015
1	Elaboración de productos alimenticios y bebidas	24.5%	27.0%	29.0%	5%	24.5%	27.0%	29.0%
2	Fabricación de sustancias y productos químicos	12.7%	11.0%	11.2%	-1%	37.2%	38.0%	40.2%
3	Fabricación de metales comunes	9.1%	7.3%	5.9%	-3%	46.2%	45.3%	46.1%
4	Fabricación de maquinaria y equipo n.c.p.	4.6%	6.6%	5.8%	1%	50.8%	51.9%	51.8%
5	Fabricación de productos de caucho y plástico	4.9%	4.8%	5.4%	0%	55.7%	56.7%	57.2%
6	Fabricación de prendas de vestir; terminación y teñido de pieles	4.1%	4.6%	4.7%	1%	59.9%	61.3%	61.9%
7	Fabricación de productos minerales no metálicos	3.7%	4.2%	4.5%	1%	63.5%	65.5%	66.4%
8	Fabricación de productos elaborados de metal, excepto maquinaria y equipo	5.2%	5.0%	4.5%	-1%	68.7%	70.5%	70.9%

(continúa)

*(continuación)*

9	Fabricación de vehículos automotores, remolques y semirremolques	4.0%	4.9%	4.0%	0%	72.6%	75.4%	74.9%
10	Fabricación de coque, productos de la refinación del petróleo y combustible nuclear	4.2%	3.3%	3.6%	-1%	76.8%	78.6%	78.5%
11	Edición e impresión; reproducción de grabaciones	3.6%	3.9%	3.4%	0%	80.4%	82.5%	81.9%
12	Fabricación de papel y de productos de papel	3.4%	2.9%	3.2%	0%	83.8%	85.5%	85.1%
13	Fabricación de muebles y colchones; industrias manufactureras n.c.p.	3.2%	2.7%	3.0%	0%	87.0%	88.2%	88.1%
14	Fabricación de productos textiles	2.9%	2.3%	2.3%	-1%	90.0%	90.5%	90.4%
15	Fabricación de maquinaria y aparatos eléctricos n.c.p.	1.9%	1.8%	2.0%	0%	91.8%	92.3%	92.4%
16	Producción de madera y fabricación de productos de madera y corcho	2.4%	1.8%	1.6%	-1%	94.2%	94.1%	94.0%
17	Curtido y terminación de cueros; marroquinería	2.0%	1.7%	1.6%	0%	96.2%	95.8%	95.6%
18	Fabricación de equipos y aparatos de radio, televisión y comunicaciones	0.3%	1.1%	1.3%	1%	96.6%	96.9%	96.9%
19	Reparación, mantenimiento e instalación de maquinas y equipos	0.9%	0.9%	0.8%	0%	97.4%	97.8%	97.7%
20	Elaboración de productos de tabaco	0.7%	0.6%	0.7%	0%	98.1%	98.5%	98.5%
21	Fabricación de instrumentos médicos, ópticos y de precisión; fabricación de relojes	0.8%	0.7%	0.7%	0%	98.9%	99.2%	99.2%
22	Fabricación de equipo de transporte n.c.p.	0.6%	0.4%	0.4%	0%	99.5%	99.6%	99.6%
23	Fabricación de maquinaria de oficina, contabilidad e informática	0.4%	0.3%	0.3%	0%	99.9%	99.9%	99.8%
24	Reciclamiento	0.1%	0.1%	0.2%	0%	100.0%	100.0%	100.0%

Fuente: elaboración propia en base a datos de INDEC.

Considerando el promedio anual del Estimador Mensual Industrial (EMI) (y más allá de su participación en el total industrial), las ramas

más dinámicas entre el fin de la Convertibilidad y el final del kirchnerismo en el poder son productos minerales no metálicos (creciendo 7% anual en promedio cada año entre 2001 y 2015) y la metalmecánica (automotriz y el resto), justamente el sector más perjudicado por la agonía de la Convertibilidad; en cambio, las ramas vegetativas fueron la refinación de petróleo, la industria tabacalera (estas dos produciendo menos que en 1998) y la metalurgia básica. Respecto al pico productivo de la Convertibilidad, los que más se alejaron en su crecimiento fueron la química y los minerales no metálicos (más allá de la sal, el granito, el mármol, la pizarra acompañaron el fuerte crecimiento de la construcción durante el período, también por encima de la media de la economía).

La actividad en el sector de vehículos automotores cayó en una proporción mayor a la contracción industrial total en la crisis que dio origen a la posconvertibilidad. Posteriormente la rama creció de forma ininterrumpida hasta 2008 con una aceleración por encima del resto de las actividades. La caída del comercio en medio del escenario internacional de 2009 golpeó fuertemente al sector. Caso similar existió en el rubro de industrias metálicas básicas pero no en la industria metalmeccánica (exceptuando la industria automotriz) que, a pesar del menor crecimiento relativo experimentado previamente, no se contrajo a causa de la crisis internacional. El rubro automotor creció por sobre el resto a partir de la segunda mitad de 2009 y logró su pico de actividad en 2011. Durante los últimos años del período analizado, este sector encaró una trayectoria de mayor volatilidad, alternando años de crecimiento y contracción, y entró en franca recesión a fines del 2013; entre 2011 y 2015, fue el sector más afectado, cayendo su producción casi 40 por ciento.

El grupo industrial de artículos electrónicos de consumo fue el más dinámico del período creciendo a una tasa anual promedio del 20,6%. Completan el podio la producción de artículos de línea blanca (electrodomésticos) y la de maquinaria agrícola con un crecimiento anual promedio del 10,9 y 10% respectivamente. Por su lado, el grupo de productos alimenticios, bebidas y tabaco creció a una tasa promedio del 3,9%. Algunos otros grupos que evidenciaron un buen desempeño fueron los de materiales para la construcción y pintura, ambos con variación positiva mayor del 4% en todos los subrubros que componen al grupo, mientras que los productos metálicos básicos y los petroquímicos mostraron un magro desempeño en general, siendo la producción de metanol la

única significativamente alta dentro del último grupo mencionado y la cuarta a nivel agregado industrial.

La cantidad de micro, pequeñas y medianas empresas (mipymes) evolucionó en sintonía a la cantidad de grandes empresas del sector industrial. Luego del repunte entre los años 2002 y 2008 ambas tendencias percibieron un estancamiento hasta el año 2015. El pico de la serie se encuentra en 2004 con 4.857 empresas incorporadas al tejido industrial, luego los valores continuaron esa misma tendencia pero con menor intensidad hasta caer abruptamente en el bienio 2009-2010. En 2011 existió un avance en la cantidad de firmas pero en los siguientes tres años el sector se contrajo y recién en 2015 volvió a tomar valores positivos con apenas 152 nuevas firmas en el año. Sin embargo haciendo el análisis de punta a punta del período observamos que las empresas con más de 200 empleados aumentaron su participación total en la distribución del empleo fabril en un 4% siendo las empresas de menor tamaño –clasificadas como las que tienen menos de 49 empleados– las que pierden dicho lugar en la participación total dejando al sector de empresas medianas –entre 50 y 200 empleados– sin variaciones significativas durante el período.

En lo que respecta al empleo privado industrial, el aumento fue del 58% entre las puntas del período evidenciando una alta elasticidad empleo-producto principalmente entre 2002 y 2007. La cantidad de trabajadores registrados del sector manufacturero se ubicó en torno al 20% sobre el total de la economía perdiendo un punto porcentual respecto al año 2001, en lo que puede ser un síntoma de la escalada del trabajo informal como práctica directa en la reducción de costos. Los sectores más dinámicos que contribuyeron en la expansión del empleo fueron los de maquinaria y equipos (90%), otros productos metálicos (86%) –siendo estos dos últimos los que lograron aumentar su gravitación en la masa de trabajadores un 1%–, productos de caucho y plástico (67%) y productos químicos (64%). La tendencia a la desindustrialización de las economías también se percibió en los indicadores de empleo. Mientras que en la Argentina la cantidad de ocupados en la industria manufacturera creció y se mantuvo estable, en otros países como Estados Unidos, España, Italia, Reino Unido y Chile tuvo una dinámica inversa, perdiendo cada vez más participación el sector fabril en el empleo total.

La dinámica sectorial reflejó cambios heterogéneos. Mientras en algunos sectores el aumento de empresas trajo consigo un elevado aumento del empleo, en otros no necesariamente ocurrió este fenómeno. Asimismo algunos sectores mostraron una fuerte expansión del empleo pero un magro resultado en términos de cantidad de empresas durante la posconvertibilidad. El sector alimentos aumentó un 53% el empleo privado con respecto a 2001, sin embargo, su participación sobre el total del empleo industrial disminuyó 1%. En el sector automotor y de radio y televisión, la expansión del empleo fue del 80 y 188% respectivamente; por su lado, el primero de ellos ganó un punto de participación sobre el total del empleo privado industrial registrado mientras que el casi sideral aumento en el segundo mencionado se explica por el régimen de promoción de Tierra del Fuego. Aun así, la contracara de este proceso en ambas ramas de actividad se da en la baja dinámica que tuvieron estos sectores a la hora de la expansión cuantitativa de firmas, con variaciones de apenas el 8% para la actividad de radio y televisión y 5% en el sector automotor. La variación de empleados industriales (con respecto a 1998) fue un incremento del 35% y solo 12 rubros crecieron por encima de esta tasa siendo 5 los de peso significativo en la economía total, productos de caucho y plástico (49%), alimentos (38%), productos químicos (51%), el sector metalúrgico (47%) y metalmecánico (sin contar el automotor).

La evolución del empleo industrial privado registrado presentó una dinámica similar al comportamiento del producto sectorial creciendo ambas variables aceleradamente luego del repunte en 2002. No sucedió lo mismo a partir de 2007, año en el cual el producto se desaceleró y entró en una fase creciente pero de mayor volatilidad hasta 2015, mientras que el empleo se mantuvo relativamente estable con una leve tendencia creciente. La crisis en el sector externo impactó de lleno en 2009 aplacando la actividad industrial pero en menor magnitud el empleo, lo que permitió una rápida y vigorosa recuperación sectorial en los años siguientes dando como resultado en 2013 el nivel máximo de ocupación del período. En un contraste histórico, la notable y casi ininterrumpida expansión del empleo industrial logró valores destacables, aunque menores con otras fases de expansión industrial en la historia argentina. En efecto, la cantidad de asalariados industriales registrados en el pico de la etapa estudiada (2013 en esta dimensión, aunque en 2015 solo fue



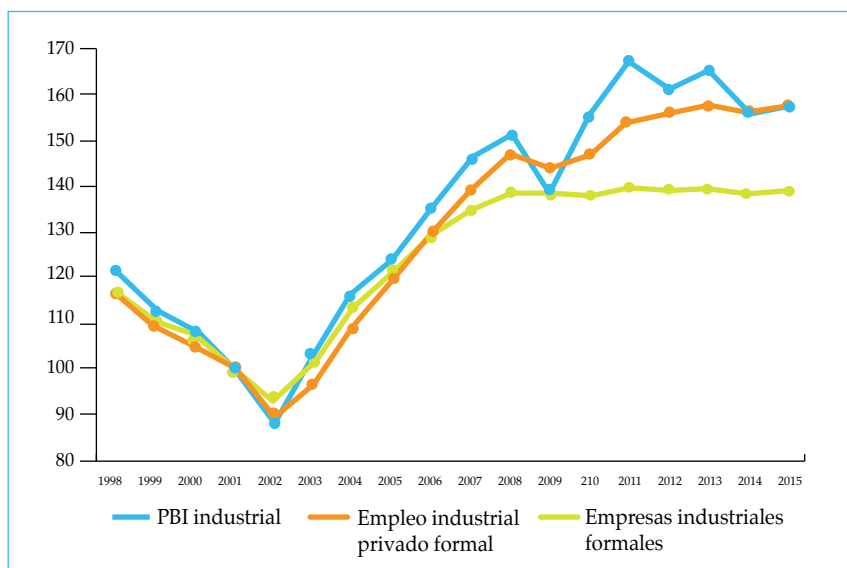
0,1% menor) se encontraba, tras la desindustrialización de mediados de los setenta hasta comienzos del siglo veintiuno, 5% por debajo de 1958 y 23% del pico histórico de 1975, habiéndose recuperado a valores de comienzos de la década del noventa.

El trabajo “en negro” se mantuvo en niveles históricamente elevados consolidando la tendencia de largo plazo. Hasta el segundo trimestre de 2004 la tasa de crecimiento de empleo no registrado en el sector superó ampliamente la variación de los asalariados registrados. El aumento del empleo sectorial se sostuvo en la demanda de las actividades mercodointernistas y el crecimiento de los trabajadores asalariados en estas ramas se basó, principalmente, en el aumento del empleo no registrado. La recuperación del producto manufacturero, sobre la base de amplios niveles de capacidad instalada ociosa, se asentó en la extensión de las horas trabajadas por ocupado, el crecimiento del empleo no registrado y el aumento de la productividad convirtiendo al empleo informal como “medio directo” de reducción de los costos laborales en capitales menos concentrados, poniendo de manifiesto la persistencia de las transformaciones operadas por el avance del capital sobre el trabajo a partir de la última dictadura cívico-militar y en los años noventa (Marticorena, 2014).

Entre 2007 y 2013 existió una suave tendencia a la baja de trabajadores informales en la industria, que dio como resultado una reducción de tres puntos porcentuales de la participación de empleos informales tomando el valor del 29% sobre el total de la industria en el año 2013. Aun así, a pesar del descenso del nivel de informalidad laboral durante el último tramo del período, esta práctica se consolidó visiblemente como un rasgo estructural.

La cantidad de trabajadores por empresa se acrecentó entre 2003 y 2015. El incremento fue sostenido en todos los rubros con excepción del de cuero y edición –con una variabilidad menor–, mientras que el de productos de petróleo cayó considerablemente. Por otra parte, los rubros de radio y televisión, tabaco y automotor fueron los que más crecieron en términos de cantidad de trabajadores por empresa. Entre ellos, los subrubros de productos cárnicos, farmacéuticos, pasta de madera, papel y cartón y de vehículos automotores son las que experimentaron mayor crecimiento de la cantidad de trabajadores en sus firmas (gráfico 2).

**Gráfico 2.** Argentina. Evolución comparada del PBI industrial, empleo industrial privado formal y empresas industriales registradas (1998-2015)



Fuente: elaboración propia en base a datos del SIPA (empleo y empresas registradas) y Cuentas Nacionales del INDEC (PBI industrial).

El salario medio industrial real sufrió una brusca caída a comienzos de la posconvertibilidad (solo en 2002 cayó 20% el poder adquisitivo del salario industrial, a un nivel que no se registraba desde comienzos de los años veinte) pero posteriormente evidenció un continuo aumento –con momentos de acelerada recuperación como en 2003-2006– hasta 2013, cuando se alcanzó el segundo valor más alto de la historia argentina, 3% por debajo del “canto del cisne” de la industrialización sustitutiva en 1974. A causa de la devaluación de 2014 el salario medio real descendió por primera vez desde 2003 –considerando datos oficiales nacionales y provinciales y privados–. No obstante ello, el salario real industrial en 2015 era 67% superior al de 2001, más de la mitad del mejor registro durante la Convertibilidad (1994); previamente al modelo económico por algunos autores llamado “neodesarrollista” (Félicz, 2015; Varesi, 2016), los obreros industriales habían tenido mejores salarios reales por última vez en el tercer peronismo en 1974 (10% más) y en la primavera democrática

alfonsinista de 1984 (5% más). Esta dinámica del salario real combinada con la evolución del empleo hicieron que lo acontecido en el mercado laboral industrial también aportara a los resultados sociales y distributivos de estos años: una caída de la pobreza (según datos de Cedlas y Cifra-CTA) del 26 al 20% entre 1998 y 2015 (con cerca de 6 de cada 10 argentinos pobres en 2002), de la desigualdad de ingreso (con 17% menos entre 1998 y 2015 según coeficiente de Gini) y un aumento de la participación asalariada en el ingreso generado por el sector privado del 33 al 41% también entre 1998 y 2015 (Porta, Santarcángelo y Schteingart, 2017).

La evolución del salario industrial real y el producto industrial per cápita presentaron series análogas pero con algunos contrastes a destacar. Luego de la ruptura con el régimen de convertibilidad, el poder adquisitivo del salario industrial sufrió una caída mayor que la respectiva al producto sectorial per cápita. A partir de 2004, el producto industrial per cápita se recupera pero el salario real del sector evolucionó a un ritmo aún mayor hasta 2007. Tras un estancamiento del salario real entre 2008 y 2009, vuelve a cobrar vigor hasta su máximo en 2013; por su parte, el PBI per cápita encuentra su máximo en 2011, habiendo crecido menos que la variable anterior desde 2001. Para el final del período, el salario real del obrero industrial había crecido 30 puntos porcentuales más que el PBI del sector por habitante.

Tanto la brecha de género como la tasa de feminidad dentro del sector manufacturero presentaron evoluciones heterogéneas y no necesariamente equivalentes a lo largo del período. A pesar del repunte en los indicadores de actividad industrial y empleo una vez pasada la crisis del modelo de convertibilidad, la brecha se mantuvo relativamente estable en torno al 22% hasta el año 2011 para luego descender paulatinamente hasta el 17,5% en 2015. La tasa de feminidad osciló entre el 18 y 19% siendo el promedio de firmas con principal decisora mujer del 10,3%.

La rama industrial de productos de petróleo y productos químicos es la que presenta más amplia brecha de género para el año 2015. Aun así estos sectores tuvieron una participación activa y positiva para cerrar la brecha durante el período reduciéndose la misma más del 10% en ambos sectores. La industria manufacturera del cuero, radio y televisión, confecciones, maquinaria de oficina y equipos de transporte también redujo significativamente la brecha de género logrando ubicar a sectores no tradicionalmente femeninos por debajo de la media a nivel

nacional. También existieron sectores donde la brecha se profundizó como por ejemplo en la rama industrial del tabaco, muebles, otros minerales no metálicos y otros productos metálicos.

La dinámica intersectorial es muy variada; mientras existen sectores que contribuyeron positivamente al cierre de la brecha y al aumento del empleo industrial femenino privado (el caso de la producción petrolera e instrumentos médicos), existen otros que también fueron de los principales motores para reducir la brecha pero su incidencia en el empleo privado femenino fue negativa o nula (sectores textil y de productos químicos respectivamente). Por su parte, el sector autopartista se ubicó por debajo del promedio en cuanto a mujeres empleadas pero sensiblemente superior a la media en cuanto a la proporción de mujeres como principal decisora. Sin embargo, la brecha en este sector aumentó un 3% entre 2001 y 2015 y el empleo, 1%. En la rama industrial de alimentos, el sector que concentra mayor cantidad de mujeres empleadas, la reducción de la brecha de género no superó el 1% al igual que su contribución al empleo industrial femenino hacia fines del período. El sector confecciones presentó una evolución particular al ser el de mayor proporción de mujeres empleadas, mayor proporción de empresas con principal decisora mujer, notable participación en la reducción de la brecha de género y, a la vez, variación negativa en la tasa de feminidad de empleo industrial privado registrado, evidenciando un giro hacia la informalidad durante el período. Otras ramas industriales como la del tabaco o reciclamiento de desperdicios y desechos, tradicionalmente con bajo cupo de empleo femenino, incrementaron la brecha de género a la vez que aumentó el empleo femenino.

Si bien la participación de las mujeres en el empleo industrial (18,4%) es menor a la de los sectores de servicios y comercio, se destacan ramas donde hay una presencia elevada y sostenida en el tiempo. Entre ellas se distinguen confecciones (con una tasa de feminidad del 59,9%), productos textiles (27,9%) y edición (26,7%), maquinaria de oficina (29,1%), radio y TV (26,1%) e instrumentos médicos (23,2%). Respecto del salario medio pagado en las ramas y la participación femenina, se da un resultado paradójal. Si bien ha aumentado la participación femenina en el empleo de ramas que presentan los salarios promedio más elevados (productos de petróleo, productos químicos y radio y TV), son estos sectores de la industria los que presentan una

mayor brecha de ingresos entre hombres y mujeres (Castillo, Esquivel, Rojo y otros, 2008).

### **Dinámica del sector externo**

Las exportaciones generales medidas como participación del PBI llegaron a su pico ni bien se inició la posconvertibilidad en el año 2002, con una ratio que se acercó al 30%, en combinación con la mejora de los precios relativos tras la devaluación y el colapso de la demanda interna. A partir de allí la participación de las exportaciones fue decreciendo de forma gradual hasta fines del año 2008, tomando mayor impulso a partir de 2009. La participación de las importaciones en la economía fue menor pero creciente hasta 2008, recibiendo luego los impactos de crisis internacional y local, en un contexto ya urgido por asegurar el control de las divisas decrecientes. Al haberse triplicado la balanza comercial en 2002 (llegando a los casi 17 mil millones de dólares), se pudo generar un saldo de cuenta corriente superavitario, siendo del 7,4 y 6,3% del PBI en 2002 y 2003 respectivamente. No obstante, una balanza comercial con una tendencia decreciente (solo contenida en los escenarios de recesión doméstica) contribuyó a que la cuenta corriente siguiera una tendencia similar, del 7% promedio del PBI para 2002-2003. La cuenta corriente siguió una pauta contractiva hasta anularse y profundizarse su déficit desde 2010, lo que desembocaría en una pérdida progresiva de reservas (entre 2011 y 2015 se perdieron 25 mil millones de dólares). La apertura externa sufrió un duro revés a partir de la crisis financiera internacional de 2008; con este acontecimiento se redujo 5% en menos de un año y, luego de un bienio donde levemente se recuperó, la economía se cerró apreciablemente al descender la apertura comercial casi quince puntos porcentuales entre 2011 y 2015.

Con una mayor reacción inicial a la devaluación de las ventas externas de manufacturas de origen agropecuario (MOA), estas como las exportaciones de manufacturas de origen industrial (MOI) llegaron al punto histórico más elevado en el año 2011 (misma cumbre para el comercio externo). Previo a la crisis internacional de 2009, ambas trayectorias contaron con una sostenida y favorable evolución, en donde las exportaciones de manufacturas agropecuarias fueron levemente superiores a las de origen industrial. Superado el *shock* internacional, las manufacturas de origen

industrial crecieron a una tasa mayor que las agropecuarias, ubicándose por encima de ellas durante el trienio 2010-2012. Sin embargo, desde el “techo” de 2011, las manufacturas de origen industrial experimentaron una caída mucho más profunda que las agropecuarias, siendo de casi el 40% en el marco de la cada vez más profunda apreciación real (el tipo de cambio real oficial de fines de 2015 era aproximadamente del 40% al del *overshooting* del primer semestre de 2002). Al finalizar el período, la participación de las manufacturas de origen industrial en el producto tomaba valores próximos a los del año 2001.

En lo que respecta a la participación en la canasta exportadora, las manufacturas de origen industrial tocaron su pico histórico en 2010, con 35% de las exportaciones argentinas, manteniendo de allí en más valores por encima del máximo previo de 1998 con excepción de 2015.<sup>2</sup> En términos de la población, las exportaciones de manufacturas de origen industrial también tuvieron su cenit histórico en 2011 con 700 dólares per cápita; no obstante, solo cuatro años después había caído a casi 400 dólares, pero seguía siendo superior al valor mayor de la Convertibilidad de 250 dólares por persona. En cuanto al Mercosur, la evolución del comercio de manufacturas de origen industrial mejoró a partir de 2011 y eliminó casi totalmente el déficit para el año 2014. Respecto a las manufacturas de origen agropecuario, desde su reactivación a partir de 2013 finalizaron el período con una participación por encima de lo presentado a fines de los años noventa.

El total de exportaciones manufactureras aumentó 162% entre 2001 y 2015, manifestándose un mucho mejor desempeño de las manufacturas agropecuarias por sobre las industriales: 212% por 116% (siendo mayor la expansión de los dos rubros si consideráramos hasta 2011). Esto dio como resultado que las exportaciones de manufacturas de origen industrial, de ser el 53% de las exportaciones industriales (MOA+MOI) en 2001, cediera su mayoría hacia 2015 representando ahora el 44% de las ventas externas industriales.

El coeficiente de exportaciones (exportaciones sobre producción) registró grandes diferencias sectoriales. Los valores más elevados se

---

<sup>2</sup> Fuente: INDEC y Ferreres (<https://dossiglos.fundacionnorteysur.org.ar/>).

anotaron en los sectores ligados a los recursos naturales (alimentos, cuero y refinación de petróleo), mientras que se visualizó un crecimiento en químicos y metales comunes cuyos coeficientes superaban el 20% en 2007 y en otros sectores que llegaron al 10% partiendo de valores más bajos, como textiles, papel, caucho, plástico, maquinaria, equipo y aparatos eléctricos (Herrera y Tavosnaska, 2011) (cuadro 2).

**Cuadro 2.** Argentina. Exportaciones manufactureras 2001, 2011 y 2015. Variación entre puntas y participación (millones de dólares corrientes y porcentajes)

Exportaciones manufactureras		2001	2011	2015	% 2001- 2015	% 2001	% 2015	Variación %
<b>Total</b>		<b>15,766</b>	<b>56,466</b>	<b>41,237</b>	<b>162%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>-</b>
<b>Manufacturas de Origen Agropecuario (MOA)</b>		<b>7,460</b>	<b>27,676</b>	<b>23,288</b>	<b>212%</b>	<b>47%</b>	<b>56%</b>	<b>9%</b>
<b>Manufacturas de Origen Industrial (MOI)</b>		<b>8,306</b>	<b>28,790</b>	<b>17,949</b>	<b>116%</b>	<b>53%</b>	<b>44%</b>	<b>-9%</b>
MOA	Residuos y desperdicios de ind. alim.	2,633	10,443	10,651	304%	17%	26%	9%
MOI	Material de transporte	2,116	10,944	6,282	197%	13%	15%	2%
MOA	Grasas y aceites	1,637	6,837	4,703	187%	10%	11%	1%
MOI	Químicos y conexos	1,431	5,843	4,152	190%	9%	10%	1%
MOI	Piedras y metales preciosos	106	2,734	2,509	2258%	1%	6%	5%
MOA	Carnes	365	2,107	1,444	296%	2%	4%	1%
MOI	Máquinas y aparatos eléctricos	1,125	2,440	1,376	22%	7%	3%	-4%
MOI	Metales comunes	1,441	3,062	1,344	-7%	9%	3%	-6%
MOA	Preparados de hortalizas, legumbres y frutas	324	1,377	1,115	244%	2%	3%	1%
MOI	Plásticos	628	1,536	950	51%	4%	2%	-2%
MOA	Bebidas, alcohol y vinagre	210	964	929	343%	1%	2%	1%
MOA	Productos molinería	145	771	871	500%	1%	2%	1%
MOA	Lácteos y huevos	285	1,473	862	203%	2%	2%	0%
MOA	Pielés y cueros	804	968	861	7%	5%	2%	-3%
MOA	Resto	451	1,393	430	-5%	3%	1%	-2%
MOI	Papel y cartón	361	734	387	7%	2%	1%	-1%
MOI	Resto	494	385	374	-24%	3%	1%	-2%

(continúa)

(continuación)

MOA	Extractos curtientes	40	63	358	802%	0%	1%	1%
MOA	Azúcar y artículos de confitería	120	239	277	131%	1%	1%	0%
MOA	Pescados y mariscos elab.	236	418	264	12%	1%	1%	-1%
MOI	Caucho	151	425	229	52%	1%	1%	0%
MOA	Café, té, yerba y especias	67	160	219	227%	0%	1%	0%
MOI	Textiles	264	406	192	-27%	2%	0%	-1%
MOA	Frutas secas y proces.	31	169	135	335%	0%	0%	0%
MOA	Lanas elaboradas	101	227	120	19%	1%	0%	0%
MOI	Piedra, yeso, vidrio y cerámica	91	207	117	28%	1%	0%	0%
MOA	Otros productos de origen animal	12	67	49	298%	0%	0%	0%
MOI	Cuero y marroquinería	79	42	22	-72%	0%	0%	0%
MOI	Calzados y sus partes	18	32	15	-15%	0%	0%	0%

Fuente: elaboración propia en base a Ferreres (<https://dossiglos.fundacionmorteysur.org.ar/>).

El rubro sectorial de mayor incidencia en las exportaciones industriales fue el de residuos y desperdicios de alimentos, principalmente por el incremento de la exportación de este subproducto derivado de la soja hacia China. Este rubro representó más de un cuarto de las exportaciones en 2015 y su participación en la canasta exportadora creció nueve puntos respecto de 2001 –la mayor ganancia de participación, a partir de haber aumentado sus ventas externas en dólares cuatro veces–, cuando ya era el principal motor exportador industrial; esto va en sintonía de la continuación del proceso de primarización previo, que se da también a nivel de producción y valor agregado industrial. El segundo rubro de mayor significación en la salida exportadora industrial es el material de transporte, con 15% de participación, pero solo con un incremento de dos puntos porcentuales. Otros rubros significativos y con desempeño exportador mayor a la media industrial fueron las MOA grasas, aceites y carnes y las MOI productos químicos y piedras y metales preciosos (con un aumento de participación del 5% en las exportaciones industriales). Por otro lado, los rubros MOI de maquinaria y aparatos eléctricos, las industrias de metales comunes, las elaboraciones textiles, plásticos y papel, ya de una menor participación en el total (de estos, el mayor era



aparatos eléctricos con 3% en 2015), disminuyeron su participación entre 2001 y 2015. Los sectores industriales de menor participación exportadora en 2015 fueron cuero-marroquinería y calzado, sectores que junto a textiles y metales comunes fueron de los pocos que tuvieron caída de sus ventas externas entre las puntas del período.

Entre 2002 y 2008 el fuerte crecimiento de la demanda interna no logró satisfacerse con el incremento de la producción nacional. Las importaciones argentinas habían crecido aproximadamente 6 veces. En su composición, de mayor a menor, entre 2004 y 2008 las importaciones de automóviles se incrementaron 22 veces, bienes de capital 10, combustibles y lubricantes 9, bienes de capital 7, bienes de consumo 6 y bienes intermedios 5. Como se mencionó, en 2009 la economía argentina –y su política comercial– comenzó a cerrarse y las importaciones fueron disminuyendo al compás de los altibajos del PBI entre 2012 y 2015. Con la nueva política comercial se lograron reducir las importaciones, siendo la caída de 19% entre 2013 y 2015. En la mayor autarquía industrial del último bienio, según tipo de producto, las importaciones de automotores se redujeron más de la mitad, combustibles 45%, piezas y accesorios de bienes de capital 20%, bienes de consumo 8% y bienes intermedios 7%; solo las importaciones de bienes de capital no cayeron, evidenciando el grado de dependencia de la estructura productiva argentina respecto de dicho segmento de importaciones. En la proporción de las importaciones con el PBI, entre 2008 y 2015 en todas se logró bajar con excepción de los combustibles. Las importaciones de combustibles mostraron una trayectoria distinta, ya que a partir de 2010 crecieron aún más de acuerdo a las disfunciones del sector energético local llegando a representar un poco más del 6 por ciento de las importaciones sobre el PBI para 2014 (cuatro veces el saldo comercial de ese año). Respecto a 2001, en el total de la economía, para 2015 solo tenían una menor significación las importaciones de bienes de consumo final.

Entre 2004 y 2008, en el fuerte crecimiento fabril, tanto la orientación exportadora como la penetración importadora en la industria aumentaron (Bekerman, Dulcich y Gaité, 2018).<sup>3</sup> Esta última creció casi 6%,

---

<sup>3</sup> La orientación exportadora resulta del cálculo del cociente entre las exportaciones industriales y el valor bruto de producción industrial, mientras que la penetración

aumentando en prácticamente todas las ramas. Por su parte, la orientación exportadora aumentó 2 puntos porcentuales, pero se comportó de manera heterogénea. Algunos sectores se volcaron mayoritariamente al mercado interno, relegando su orientación hacia el exterior; las ramas que más cedieron fueron madera, cuero, muebles y papel. Mientras tanto, entre las que más aumentaron su salida exportadora estuvieron las ramas de mayor producción: automóviles (cerca de triplicarse sus ventas externas), metales comunes, productos químicos y alimentos y bebidas; con menor participación en la producción total, se destacó también la colocación externa de plásticos, caucho y petróleo refinado.

La etapa marcada con el inicio de la crisis internacional se caracterizó no solo por un mayor proteccionismo sino también por un sesgo antiexportador; en todos los sectores industriales tanto la penetración importadora como la orientación exportadora cayeron fuertemente (Bekerman, Dulcich y Gaité, 2018). Luego de tocar un techo en el año 2011, la producción industrial comenzó a mostrar ciertos signos de alarma y, a la vez, la restricción externa se intensificó. Los mayores aranceles y controles a la importación permitieron coyunturalmente ahorrar divisas pero tendieron a generar un sesgo antiexportador y limitaron la dinámica productiva de distintos sectores. De esta forma, el comportamiento industrial durante el período 2008-2015 puede ser caracterizado por su mayor orientación hacia el mercado interno. Aquellos sectores que más se encerraron fueron la refinación de petróleo, coque, alimentos y bebidas y aparatos electrónicos, como radios, televisores y equipos de comunicación.

Decreciente, el saldo comercial industrial fue positivo hasta el año 2006. Con la crisis internacional de 2009 las importaciones se redujeron en mayor proporción que las exportaciones dando como resultado nuevamente superávit comercial, pero principalmente por una contracción de la demanda agregada. Luego de la recuperación económica, la tendencia al déficit crónico creció año a año evidenciando un ritmo desequilibrado en esta dimensión; entre 2002 y 2015 la industria pasó de un

---

importadora surge de la división entre las importaciones industriales y el consumo del sector. Para un análisis más detallado sobre el caso del sector industrial argentino véase Bekerman, Dulcich y Gaité (2018).

superávit sectorial de 10 mil millones de dólares a un déficit de 11 mil millones de dólares (Schorr, 2018). Entre 2002 y 2011 las importaciones de la industria habían crecido mucho más rápido que sus exportaciones (8 veces las primeras mientras que las segundas se duplicaron). En los últimos años, el déficit industrial presentaba una tendencia a ser creciente en proporción al producto industrial, implicando un mayor esfuerzo para la economía sostenerlo, ahora en una fase de estancamiento. El comportamiento anterior del déficit creciente fue principalmente debido a una mayor velocidad en la caída de las exportaciones industriales que en las importaciones del sector (-30 y -21% respectivamente entre 2011 y 2015). El consumo creciente de divisas exigido por el ascenso industrial, más otros factores como la fuga de capitales o el pago de deudas en el exterior, ponían un techo al crecimiento potencial sectorial.

Si diferenciamos el saldo comercial por contenido tecnológico de los productos industriales, observamos que para los de bajo contenido no solo se mantuvo el superávit sino que fue creciente a lo largo del período, encontrándose entre ellos alimentos y bebidas. Respecto al rango medio-bajo, el leve saldo positivo se mantuvo hasta 2007 y, una vez pasada la crisis, la tendencia del déficit aumentó. En las ramas de alta capacidad tecnológica, el saldo negativo, durante todo el período, fue creciente hasta 2011. El mayor agravamiento de la situación se dio en las ramas de mediano-alto contenido tecnológico, cuya consecuente pérdida de divisas fue creciente y mayor al sector de mayor densidad tecnológica. En suma, fue el sector de menor densidad tecnológica el que evitó que la pérdida de divisas de la industria fuera peor, implicando a su vez el mayor poder de veto de los actores integrantes de esa esfera económica.

Respecto al saldo comercial industrial, las evoluciones sectoriales fueron diversas. En general predominó la tendencia negativa, acrecentándose el déficit en la mayoría de las ramas. Solo tres ramas tuvieron saldo comercial positivo tanto en 2007 como 2015: alimentos y bebidas, metales comunes y la industria del cuero. Para el caso del sector alimenticio, en 2015 su superávit era el doble del déficit de toda la industria y el 85% de las reservas del Banco Central de la República Argentina (BCRA). Como alimentos, la industria de metales comunes también había aumentado el superávit entre 2007 y 2015 (su saldo era el 5% de las reservas). El último sector superavitario en 2015, el cuero,

había perdido su superávit en más del 60% desde 2007. Hubo además ramas deficitarias que a pesar de ello habían comprimido su pérdida de divisas, como maquinaria de oficina, aparatos eléctricos, equipos, aparatos de radio, televisión y comunicaciones, las cuales, aún con sus respectivos pormenores, habían avanzado en un proceso sustitutivo. Sin embargo, el resto de los sectores deficitarios había empeorado su situación desde 2007 (17 de un total de 22 sectores en que se distribuía la actividad industrial), principalmente la industria maderera y la refinación de petróleo, que habían perdido sus saldos positivos previos (el sector petrolero pasó de un saldo superavitario de más de 2.300 millones de dólares en 2007 a hacer perder a la economía 1.500 millones de dólares en 2015). Entre 2007 y 2015 el peor balance fue para el sector de maquinarias y equipos en donde el déficit llegó a representar el 74% del total de la industria en el año 2015, seguido por el intercambio de productos y sustancias químicas y, un poco más alejado, el rubro de equipos y aparatos de radio, televisión y comunicaciones, que a pesar de mejorar su balance durante el período no revirtió el alto déficit que tenía en 2007. Sigue en gravedad para esta dimensión el sector automotor, cuyo déficit es igual al 77% del déficit argentino y 11% de las reservas del BCRA. En el total de 2015, el déficit comercial industrial era tres veces el déficit comercial argentino (solo en el último año se había perdido el superávit comercial de la economía general) y casi 45% de las reservas internacionales, las cuales se habían reducido más de la mitad desde 2010 (siendo el peor año 2013, con una caída de 12 mil millones de dólares). Peor aún, el déficit de las manufacturas de origen industrial llegaba a ser 130% de las reservas de 2015 cuando en 2003 habían sido aproximadamente 30%.

El déficit de la industria también puede rastrearse por el comercio exterior con diferentes regiones del mundo. Los mayores esfuerzos por hacer cerrar el déficit de las manufacturas de origen industrial desde 2009 se dieron en el marco de las operaciones con los países del Mercosur. A su vez, el déficit con Estados Unidos dejó de aumentar en 2011. El déficit creciente con la Unión Europea logró ser revertido recién en 2014. El gran problema del déficit de las manufacturas de origen industrial se dio en la relación comercial con China: hasta 2010 se había logrado tener un balance equilibrado con el gigante asiático, pero en 2011 el déficit anual pasó a estar en torno a los diez mil millones de dólares.

## Cambios regionales de la industria manufacturera

Tomando desde el año 2001 hasta el 2015 la expansión del empleo industrial registrado superó el 100% en las provincias de Tierra del Fuego (214%), Santa Cruz (129%), Río Negro (106%), La Pampa (105%) y Salta (103%). Otras provincias también mostraron elevados índices de expansión; Entre Ríos, Neuquén, Santiago del Estero y Córdoba superaron incluso a Buenos Aires y Santa Fe. En el otro extremo se encuentran las provincias de San Luis (18%), Catamarca (20%) y La Rioja (34%) con baja fluctuación del empleo industrial registrado. No muy lejos, con el 37%, se encuentra Capital Federal mostrando un ritmo menos acelerado en la creación de empleo industrial, por debajo del registrado a nivel nacional, ubicado en torno al 58%.

Entre regiones, la distribución de ocupados formales en la industria manufacturera se mantuvo relativamente constante.<sup>4</sup> Entre 2003 y 2015 la región Centro aumentó su absorción de empleo industrial formal en un punto porcentual impulsado principalmente por los rubros textil, calzado, cuero, muebles y maderas; en contraste, la participación regional de ocupados en el rubro metales básicos, maquinaria, equipos, vehículos y productos metálicos se redujo 1,4%, y 1,3% para minerales no metálicos. La variación de ocupados formales en la región fue del 65% para el período comprendido entre 2003 y 2015.

Por su lado, las provincias con promoción solo aumentaron su participación nacional de ocupados en la rama de metales básicos, maquinaria, equipos y vehículos un 1,6% mientras que la variación de ocupados en dicho rubro fue del 174%; sin embargo, el resultado es negativo para el análisis agregado: la proporción de ocupados industriales se contrae un 0,2% explicada principalmente por la caída del 3,2% de ocupados en el rubro textil, calzado y cuero. La proporción de ocupados formales en la región del Norte sin promoción tuvo una contracción del 0,5% a pesar del aumento de ocupados en las ramas de minerales no metálicos y química, petróleo, caucho y plástico, donde la variación de ocupados se ubicó en el 220% y el 80% respectivamente. Por su parte, la región cuyana fue la que menos creció,

---

<sup>4</sup> Sobre la distinción de las regiones se utilizará la metodología del capítulo 9.

con menor desempeño relativo al resto del país en la industria alimenticia y más aún en la rama metalmecánica. Por último, la región patagónica cerró una variación positiva en la proporción de ocupados industriales del 0,1%; sus ramas metalúrgicas y mecánicas y de papel, imprenta y ediciones más que duplicaron su empleo formal, teniendo un crecimiento por encima del país también en alimentos, petróleo, química y plásticos.

A partir de la distribución del empleo industrial por sector y provincia podemos observar los cambios en la participación de cada provincia en la industria manufacturera nacional. Las provincias con variación positiva son diez, aunque ninguna superó el 1%. Tierra del Fuego aumentó considerablemente su participación en 0,5% en el concierto nacional, ganando 21% del país en su principal rama de radio y televisión (amparada por su régimen de promoción): absorbiendo el 60% del empleo industrial fueguino en 2015, desde 2001 esta rama provincial había aumentado sus trabajadores cuatro veces. Córdoba acrecentó su participación en 0,6%, destacándose sus ramas de instrumentos médicos y maquinarias, pero perdiendo significación relativa en la industria automotriz por un 3%. Entre 2001 y 2015 la industria del Gran Buenos Aires ganó una participación en el país del 0,6%, no obstante cediendo terreno ante el resto nacional en importantes ramas como la alimenticia, química y metalmecánica; en cambio, el resto de la provincia de Buenos Aires fue la jurisdicción que ganó mayor participación en el total nacional (0,8%), resultado traccionado por el desempeño positivo en los rubros automotores, equipos de transporte y productos químicos. El podio de provincias con variación positiva lo completan Santa Fe, Entre Ríos, Salta, Río Negro, Neuquén, Santiago del Estero, Santa Cruz y La Pampa.<sup>5</sup>

En el otro extremo se encuentran las provincias que percibieron un desempeño negativo en cuanto a su participación industrial a nivel nacional. Capital Federal es un claro ejemplo y encabeza la lista de jurisdicciones que tuvieron una suerte de desindustrialización ya que su participación se redujo un 2,5%, perdiendo participación en casi todos los sectores con excepción de ramas livianas como textiles y

---

<sup>5</sup> Las tablas 19 a 24 del capítulo 9 muestran la distribución regional de ocupados por rubro de actividad industrial. Sin bien existieron matices, predominó la tendencia a la concentración de ocupados en la región del centro del país en todas las ramas seleccionadas.

confecciones. Otras provincias que contrajeron su participación son San Luis –la jurisdicción que más perdió relevancia manufacturera más allá de la Ciudad de Buenos Aires–, Mendoza, Tucumán, Jujuy, San Juan, La Rioja y Catamarca. Completan el análisis provincias sin variación significativa entre 2001 y 2015, como Formosa, Misiones, Chaco, Corrientes y Chubut.

En suma, la provincia de Buenos Aires ganó aún más concentración de la actividad industrial (1,5% más) y con mejor desempeño relativo por fuera del Conurbano. Las otras provincias de la región Centro (Córdoba, Santa Fe) también aumentaron su participación, pero en menor cuantía. La Capital Federal exhibió una fase de fuerte pérdida de relevancia industrial, debido a la mayor gravitación tomada por su sector servicios; debido a su comportamiento, la región Centro perdió 0,1%, aunque continuaba reteniendo el 77% de la industria argentina medida por empleo. En el resto del país, los casos (contrarios) que más se destacan son Tierra del Fuego y San Luis, la primera provincia triplicando su empleo industrial registrado y la segunda aumentándolo menos del 20% cuando en el país fue de cerca del 60% entre 2001 y 2015.

## Dinámicas y estrategias del empresariado industrial

La concentración y el elevado grado de extranjerización dentro de las principales empresas del país continuaron siendo rasgos distintivos del sector industrial durante la etapa que comprende el período analizado. Si bien existieron matices, esta característica estructural no presentó cambios significativos y en su lugar se intensificó la concentración en un núcleo de no más de 50 firmas, las cuales se consagraron como grandes ganadoras de la posconvertibilidad. Las medidas de *shock* del año 2002 abrieron el paso a una elevada centralización del capital, a la vez que, en el otro extremo del panel industrial, el impulso otorgado hacia el segmento de las micro, pequeñas y medianas empresas terminó de conformar el tejido industrial heterogéneo de comienzos del siglo veintiuno.

Considerando el peso de las cien empresas industriales más grandes en el valor bruto de producción de la industria manufacturera, a partir de una dinámica creciente en los noventa, en 2002 se produjo un salto al 46% para caer al año siguiente, pero continuando en la misma

trayectoria previa. En 2007 se alcanzó el pico de concentración industrial: el 43% de la industria argentina estaba en manos de 100 jugadores. En los últimos años del kirchnerismo se produjo una reversión de la tendencia creciente; a partir de un esfuerzo más sustitutivo y con un fuerte control de cambios, hacia 2015 se alcanzaría una concentración del 36%, menos de un punto porcentual del último año de la Convertibilidad (Cassini, García Zanotti y Schorr, en prensa). En el conjunto de exportaciones, la concentración de la cúpula también estaba presente: retenían 3 por ciento más en 2014 de las exportaciones fabriles de 2001 (Castellani y Gaggero, 2017).

Una particularidad paradójica de la cúpula empresarial local (las 200 empresas de mayor facturación de la Argentina) es que, pese a la desindustrialización general durante el período, aumentó su perfil industrial. Entre 2001 y 2004 la participación de la industria en la facturación de la cúpula se incrementó del 42 al 53%. De allí en más, pese a las fluctuaciones de corto plazo, su perfil industrial siguió una tendencia decreciente lenta hasta 47% en 2015, cuando había retornado al nivel de 1998 pero cinco puntos por encima de 2001. Este mayor peso de la industria en la cúpula obedece a la incorporación de nuevas firmas y al dinamismo de grandes empresas en sectores como el automotor, la electrónica de consumo o el alimenticio.

La participación de las firmas de capital nacional en la cúpula industrial mostró un leve crecimiento durante la inmediata posconvertibilidad. Una vez que culminó la recuperación y el contexto se tornó favorable al empresariado, la cúpula volvió a experimentar una nueva escalada de las firmas transnacionales. A partir de 2004 la participación del capital extranjero sobrepasó el 60% y se mantuvo por encima de esos valores hasta llegar a representar casi el 71% del núcleo industrial para el año 2011. La venta de algunos grupos nacionales al capital foráneo aportó a esta tendencia; son representativos los casos de Cervecería Quilmes, Alpargatas, Pecom Energía y Loma Negra. El poder económico transnacional profundizó su presencia en las ramas automotriz, de alimentos y bebidas, la química y derivados del petróleo. Asimismo, los capitales foráneos contaron con una presencia destacada pero no mayoritaria en las ramas de metales básicos, la industria petrolera y en la electrónica de consumo, donde existió una especie de acuerdo de reparto de mercado entre las transnacionales, las firmas locales y las asociaciones



estatales. En los últimos años del período existió un reposicionamiento de las firmas privadas nacionales pero su participación nunca se alejó de un tercio del sector. La mayoría de las firmas privadas nacionales que forman parte de la élite empresarial se integraron en grupos económicos a través de conglomerados o *holdings* con algún grado destacable de diversificación que les permitió aumentar las potencialidades tecnológicas, productivas, comerciales y financieras.

Las asociaciones entre el Estado y capitales nacionales y/o extranjeros representaron una participación de ocho puntos porcentuales dentro de la cúpula industrial en 2004; sin embargo, a partir de allí su incidencia se contrajo en los años siguientes. No sucede lo mismo con la influencia del sector público como actor de peso; en el subperíodo comprendido entre 2007-2015 se percibió una creciente revitalización del Estado intervencionista mediante las asociaciones y una serie de estatizaciones y nacionalizaciones. En un primer momento la vuelta a escena del Estado buscó atacar coyunturas críticas de índole financiera y operativa, mayormente en firmas proveedoras de servicios (Correo Argentino, Aguas Argentinas, Aerolíneas Argentinas, Metrogas, y posteriormente las líneas ferroviarias Sarmiento, Mitre y Belgrano Cargas), mientras que por el lado manufacturero operaron las estatizaciones de la ex Fábrica Militar de Aviones, Yacimientos Petrolíferos Fiscales (YPF) y las Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones (AFJP) (y su oportunidad para influir en los destinos de grandes empresas).<sup>6</sup> En 2012 se plasmó esta tendencia en la cúpula industrial ya que para ese año la participación estatal aumentó tanto en número de empresas como en su aporte a las ventas en los últimos cuatro años del período.

Las principales empresas industriales argentinas tuvieron un perfil agroindustrial; las cinco primeras empresas de capital nacional industrial se dedican justamente a la producción alimenticia: Aceitera General Deheza (AGD), Asociación de Cooperativas Argentinas (ACA),

---

<sup>6</sup> La reestatización del sistema previsional implicó que, a través de la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES), el Estado pasara a detentar directores y participaciones accionarias en algunas de las empresas más grandes del país que las AFJP habían acumulado a largo de los años como, entre otras, Telecom, Siderar, Petrobras, Aluar, Importadora y Exportadora de La Patagonia, Transportadora de Gas del Sur, Pampa Energía, Murgor, Clarín y Edenor (Schorr, 2018).

Arcor, Vicentín y Molinos Río de la Plata; otras empresas destacadas del rubro son: Mastellone Hermanos, Sancor, Ledesma y Molinos Cañuelas; entre 2001 y 2015 la burguesía agroindustrial nacional mantuvo una proporción estable de casi el 60% de la facturación de la élite del capitalismo nacional. En los sectores sucesivos se encuentran la fabricación de metales comunes (Siderar y Siderca, del Grupo Techint, y Aluar, del Grupo Madanes), el ensamblado de bienes electrónicos de consumo (que de estar ausente en 2001, pasó a vender casi el 10% de la gran burguesía doméstica, gracias a la promoción regional del polo electrónico de Ushuaia) y la rama químico-farmacéutica (en torno al 5% de las ventas de las mayores empresas argentinas, encabezadas por Laboratorios Roemmers). Estos cuatro sectores aglutinaron aproximadamente el 85% de los ingresos del poder industrial nacional en los años de la posconvertibilidad y hasta 2015. Algunas otras firmas del grupo selecto de industrias son empresas extranjeras del sector alimenticio (Louis Dreyfus, Bunge, Cargill, Nestlé), las terminales automotrices, varias petroleras (YPF, Shell, Esso/Axion Energy, Petrobras) y empresas de distintos rubros de la producción químico-petroquímica (Dow, Monsanto, Bayer, Procter & Gamble, Unilever, entre otras).

Ante la ausencia de cambio en el perfil de especialización e inserción internacional, el marco de dólar alto les dio a las empresas integrantes de la cúpula un rol clave en el ingreso de divisas siendo vitales para la composición del superávit de cuenta corriente, uno de los pilares del modelo kirchnerista en sus primeros años. Este hecho afianzó a la cúpula empresarial, sobre todo al núcleo duro, en el poder económico industrial, relegando la decisión nacional en sectores estratégicos. La dependencia de la economía nacional respecto de los grandes proveedores de divisas se vio reflejada en el último trienio analizado. Como se señaló anteriormente, las exportaciones manufactureras decrecen a partir de 2012 y la misma tendencia se observó en la incidencia de las grandes firmas en las ventas externas. La explicación de este declive se dio a partir de factores de índole externo e interno como la reducción de saldos exportables a raíz de la crisis energética y cierta espera a liquidar exportaciones ante el atraso cambiario y las expectativas de devaluación (Schorr, 2018).

En cuanto a los niveles de extranjerización de la élite económica entre 2001 y 2007 podemos ver que 116 de las 200 primeras firmas eran

empresas extranjeras que en conjunto explicaban más del 64% de las ventas y 71% de las exportaciones. Para fines del período analizado, la cantidad de empresas transnacionales no varió significativamente pero la participación en ventas se redujo al 51% del total y las exportaciones al 66% demostrando un avance de la participación empresaria local a partir del año 2008. Más del 40% de las 500 principales exportadoras industriales tienen mayoría de capital extranjero y en conjunto son responsables de alrededor de dos tercios de las exportaciones de este conjunto. La preeminencia de las transnacionales en la cúpula de las 100 principales exportadoras se reflejó en su composición: por cada empresa nacional hay dos transnacionales. Esta relación asimétrica se revierte a medida que se retrocede en la clasificación: en las siguientes 100 prácticamente la mitad son nacionales y la mitad extranjeras, mientras que en los grupos posteriores esa relación se eleva a 59, 66 y 72%, respectivamente, en favor de las nacionales (Herrera y Tavosnanska, 2011; Castellani y Gaggero, 2017).

La salida del régimen de convertibilidad dio como resultado el cierre de firmas y la interrupción del proceso de modernización e inversión. En ese contexto, la prioridad de las empresas pasó a ser la recomposición de sus beneficios en el corto plazo saturando capacidad instalada. Al inicio del proceso de reactivación, los requerimientos de trabajo tendieron a ser satisfechos principalmente a través de la extensión de la jornada laboral. Recién desde mediados de 2003 comenzó a tomar mayor relevancia la incorporación de nuevos trabajadores.

La utilización de la capacidad instalada ociosa llegó a su límite para el año 2003 y se observó desde allí un continuo desenvolvimiento del ciclo inversor que permitió ubicar a la ampliación de la capacidad instalada como el componente de mayor peso en la composición del crecimiento industrial para el trienio 2006-2008. La inversión acompañó el proceso de reactivación de la actividad industrial y alcanzó en el tercer trimestre de 2006 una tasa del 21,7%, superando el máximo registrado a principios de 1998. Es interesante señalar que el proceso de inversión ha exhibido un dinamismo mayor al observado en otros períodos de recuperación y su financiamiento descansó básicamente en el ahorro interno. Sin embargo, el patrón de inversiones predominante en la industria manufacturera permaneció relativamente inalterado ya que las ramas de producción de alimentos y bebidas, automotriz y autopartes, derivados de

petróleo y gas y productos químicos siguieron concentrando alrededor del 70% del total de inversiones en el sector manufacturero.

Para la economía en general, entre 2001 y 2015 la inversión (formación bruta de capital a pesos constantes) más que se duplicó, a un promedio del 5,5% anual entre puntas, una tasa que superaba en dos puntos porcentuales al mismo consumo. En sus componentes, la inversión en maquinaria y equipo (38% de la inversión durante el período) aumentó a una tasa del 7,4% anual y aquella en equipo de transporte (11% de la inversión) se incrementó al 8,8% anual. Distinguiendo el origen de producción del bien de capital invertido, entre 2004 y 2015 la inversión más dinámica en maquinaria y equipo fue para las importaciones (184% vs. 109%) y en equipo de transporte para el capital nacional (156% vs. 122%).

En términos del origen de la inversión, entre 2003 y 2015 la inversión extranjera directa promedio anual fue un 6% por debajo del promedio de 1992-2000. En caída hasta 2003, aumentó seis veces hasta 2008, se derrumbó casi 60% en 2009, aumentó otras cuatro veces hasta 2012, cae otros 57 puntos porcentuales en el marco del cepo cambiario y vuelve a rebotar en el último año. Significando 12% en promedio de la inversión de 2002-2015, sus momentos de mayor significación frente a la inversión local fueron en 2010 y 2012 (con 17% de participación en este año) y los de menor en 2003, 2009 y 2014 (7% de participación).

Los nuevos precios relativos instalados a partir de la devaluación abarataron relativamente el trabajo *vis à vis* el capital. A su vez, en la mayoría de las ramas se produjo un incremento de los niveles de productividad media, cuyo origen parece estar principalmente en la mayor utilización de capacidad instalada. Por otro lado, la tasa de productividad media se elevó en función del achicamiento del sector a medida que cerraban los establecimientos fabriles menos productivos. Cabe señalar que, en general, la evolución de la productividad superó a la registrada en el costo salarial medio, contribuyendo al alza de la rentabilidad promedio del capital (Fernández Bugna y Porta, 2007).

Como se mencionó, el incremento de la productividad se explica por una confluencia de causas, entre ellas, la reactivación de la capacidad instalada, el aumento de las horas de trabajo, la desaparición de empresas menos productivas y un sostenido ciclo inversor a partir de 2003 que permite desde mediados de la década que se amplíe la capacidad

instalada. La productividad creció durante todo el período con excepción de los años 2002 y 2012, con años en los que aumentó por encima del 10% como 2003 y 2010-2011; en relación a diferentes países, durante la primera década del 2000 la industria argentina continuó dejando atrás en productividad a Brasil, redujo su brecha con Italia, conservó una trayectoria similar a China pero continuó rezagándose frente a Estados Unidos.

El margen bruto de explotación (relación productividad/salarios) se incrementó cerca del 30% entre 2001 y 2003, lo que significó una transferencia de ingresos del trabajador al capitalista industrial. Pero a partir de 2004 el salario industrial real crece bastante más rápido que la productividad (producción sobre obreros ocupados), llevando el nivel de la explotación de 2007 a estar 10% por debajo de 2001. A partir de 2008 el margen de explotación comienza a incrementarse suavemente (en 2008 y 2009 el salario industrial real está “planchado”). De 2010 a 2013 el salario real sube (a pesar de la inflación), pero la productividad lo hace prácticamente a la par (con la excepción de 2012); para 2013, así, se estaba en la misma relación de fuerzas que al final de la Convertibilidad. No obstante, en 2014, el efecto combinado del aumento de la productividad y la caída del salario real (el primer año después de 2002) a causa de la devaluación de casi el 50% provoca un fuerte aumento de la explotación del empresariado industrial hacia los trabajadores. Otra cuestión relacionada con la ocupación industrial es el restablecimiento de la duración de la jornada laboral a partir de 2003 tras su acotamiento desde 1998; a partir de 2005 la jornada se irá reduciendo gradualmente pero con la contrapartida de una creciente productividad horaria con los años (aumento de la plusvalía absoluta mediante).

Las principales estrategias empresariales descansaron en buena medida en la gran devaluación de 2002; dicha medida modificó el esquema de precios, favoreció las rentabilidades relativas de los empresarios y dio lugar a la reactivación industrial fogueada a partir de la puesta en marcha de la capacidad instalada ociosa y del mercado interno. Asimismo las ventajas institucionales ratificaron los ámbitos privilegiados de acumulación a partir de la permanencia de diversos programas de promoción e instrumentos favoreciendo la concentración y el escaso movimiento “intracúpula”. En este sentido, el gasto público en servicios económicos a la industria aumentó del 0,05% del PBI en 2002 al 0,11%

(Castellani y Gaggero, 2017). Estas transferencias públicas al capital concentrado también ayudan a explicar el mayor margen de rentabilidad de las empresas industriales que integraban las mayores quinientas de Argentina: mientras entre 1993 y 2001 habían ganado como utilidades en promedio el 5% de la producción, en el período 2002-2015 superaban el 9%; para el período 2003-2013, las empresas industriales en general habían ganado 5% (Castells, 2016), demostrando la existencia de una transferencia de ingresos interburguesa al interior del sector. Con una ganancia que pasó del 2 al 10% por la devaluación, las utilidades de las más grandes empresas manufactureras siguieron subiendo hasta un pico en 2007 del 12%; de allí irían decreciendo con una tendencia hacia el 8% en 2015. Con relación a lo anterior, después de haber invertido del 9 al 15% de su producción entre 2002 y 2006, desde 2007 hasta 2015 la tasa de inversión de las grandes empresas (sobre valor bruto de producción) fue bastante menor al de la economía en general (sobre PBI): aproximadamente 10,5% vs. 17%; algunos autores llaman a esta conducta “retención inversora” (Manzanelli, 2016).

Por su parte, la inversión en innovación mostró una fase expansiva entre 2002-2006 que culminó en 2007-2008. En la fase de auge, los proyectos de investigación y desarrollo (I+D) de las empresas representaron cerca del 20% de sus gastos en actividades de innovación advirtiéndose de manera mucho más pronunciada en el grupo de firmas pequeñas. La reinversión de utilidades se mantuvo como la principal fuente de recursos para afrontar los gastos de las actividades de innovación mientras que para el caso de las firmas pequeñas adquiere importancia la utilización de fondos de la banca comercial y recursos públicos.

El aumento de la participación de actividades de generación endógena de tecnologías y conocimiento también tiene su correlato en la depreciación del tipo de cambio real ya que dicho esquema permitió abaratar los costos de esfuerzo a la innovación mediante la utilización de mano de obra calificada al mismo tiempo que encareció la compra de bienes de capital. De hecho, mientras la inversión manufacturera creció a la par del ciclo económico focalizada en incrementar la capacidad instalada y usufructuar nuevas posibilidades de negocios, la innovación menguó una vez alcanzado el objetivo, a pesar de la fase expansiva entre 2010 y 2012. La necesidad de realizar procesos de innovación no es simétrica a lo largo de la industria argentina. Existieron sectores que se encontraron

próximos a la frontera tecnológica mundial –generalmente rubros intensivos en capital ligados a los recursos naturales– y postergaron paquetes de inversión en innovación sin quedar expuestos a un cambio en el esquema de precios relativos. Por otro lado, sectores intensivos en empleo y conocimiento contaron con una sustancial brecha tecnológica con lo que fue el estado del arte mundial. Habitualmente focalizados en atender al mercado doméstico, estos segmentos manufactureros descansaron sus estrategias solo en el factor precio o en las barreras a las importaciones atrasando las decisiones en materia tecnológica en productos y procesos que les permitieran aumentar la productividad, mejorar la competitividad e incrementar su incidencia en la demanda interna.

Diversas ramas lograron mejorar la composición del gasto en innovación a partir de un incremento de la inversión en I+D, ellas son alimentos y bebidas, papel, productos de caucho y plástico, minerales no metálicos, edición e impresión, productos de metal, química, maquinaria y equipo e instrumentos médicos; la mitad de estos sectores se encontraban sensiblemente alejados de la frontera tecnológica mundial (papel, productos de metal, maquinaria y equipo e instrumentos médicos), por lo que esa mejoría en términos de la composición de la inversión en innovación contribuyó a la reducción de la brecha y a tornar su subsistencia menos dependiente del tipo de cambio real. Entonces, salvo algunas excepciones, las condiciones macroeconómicas registradas a partir de 2002 no promovieron un aumento en la intensidad del gasto en innovación. Si bien la inversión en innovación se aceleró desde 0,9% de las ventas en 2002 a 1,7% en 2006, esa etapa finalizó en 2007. En otras palabras, la “zanahoria” macro vigente desde 2002 que duró hasta 2012 no alcanzó para promover un proceso de incremento genuino en la innovación, como tampoco había bastado el “garrote” del proceso de apertura comercial en la década del noventa (Bernat, 2017).

Entre los factores que obstaculizaron la innovación en las empresas industriales ocuparon el primer lugar las dificultades de acceso al financiamiento y/o sus excesivos costos. También se consideró la incertidumbre y el período de retorno muy largo como elementos importantes a la hora de afrontar mayores gastos de innovación. Otros factores que obstaculizaron el “ciclo innovador” fueron los problemas para el acceso a los conocimientos exógenos, las deficiencias administrativas o de la producción, la baja receptividad de la demanda y los altos costos

en el sistema de protección de la propiedad intelectual. Para el año 2010 el gasto en actividades innovativas dentro de la industria se centró en la incorporación de maquinaria y equipo (56,6%), seguido del impulso a la I+D interna (16%) y las actividades de diseño industrial (10,6%). Esta tendencia se repite al hacer la división entre pequeñas, medianas y grandes empresas con la salvedad de que las pequeñas firmas hicieron un esfuerzo mayor en capacitación y las medianas y grandes gastaron una mayor proporción a la hora de contratar nuevas tecnologías. El 94% de las firmas innovadoras tuvieron resultado positivo en actividades de innovación en el período 2010-2012. Por sectores de actividad, el más innovador fue el farmacéutico, con 4,3% de gasto en actividades de innovación (AI) sobre ventas (66% de este gasto atribuible a I+D interna y 8% a I+D externa), seguido por caucho y plástico (AI/Ventas=2,96%, siendo el 82% del gasto en maquinaria y equipo), maquinaria y equipo (AI/Ventas=2,28%, siendo el sector donde el diseño industrial y la ingeniería son más relevantes) y papel y edición (AI/Ventas=2,06%); el resto de los sectores invertían en innovación menos del 2% de sus ventas, según la Encuesta Nacional de Dinámica de Empleo e Innovación. Independientemente del tamaño de las empresas, las firmas más innovadoras también fueron las que generaron mayor empleo y mejor remunerado.

El uso de la patente frente a otros mecanismos de protección intelectual fue reducido. Se apreció que en general el grupo de firmas que patentan utilizaron además una estrategia comercial fuerte a través de la comunicación activa con clientes, el registro de marcas y en menor medida otros mecanismos destinados a prevenir o evitar la copia, como el secreto o el control de redes de distribución. El otorgamiento de patentes a firmas argentinas se incrementó en los últimos años del período analizado, ubicándose en 407 patentes concedidas en 2014. Si bien mostró una leve tendencia ascendente, en promedio el número de patentes solicitadas por año entre 2010-2012 (992) no difiere en gran medida del promedio que muestra la serie desde el abandono del régimen de convertibilidad hasta 2015, al igual que en el caso de las patentes concedidas (Milesi, Petelski y Verre, 2017).

Las micro, pequeñas y medianas empresas tuvieron un papel destacado durante el período, fundamentalmente hasta el año 2008, siendo la recuperación del mercado interno el principal factor de impulso. Los



márgenes de rentabilidad sobre ventas evolucionaron positivamente tras la crisis de 2001-2002. Si bien se produjeron algunas oscilaciones de corto plazo, la rentabilidad media del período 2004-2013 se ubicó en un 7,5%, mostrando una brecha considerable pero decreciente respecto a las grandes empresas, convergiendo ambas rentabilidades hacia el año 2011. Las ventas al mercado interno muestran un reparto por mitades entre pymes y grandes empresas. En el año 2005 a las empresas más pequeñas correspondía el 55% de las ventas totales de la economía, con una tendencia descendente para los años posteriores, ubicándose en el 48% en 2010 y 2015. Si bien las ventas de las grandes empresas crecieron a un ritmo superior al de las pymes, las ventas promedio de las empresas más pequeñas mostraron una tendencia creciente a lo largo del período. En otras palabras, aunque después de 2005 tendió a verificarse un proceso de concentración en el sector industrial, ello no trajo consigo menor actividad en las empresas más pequeñas (Kulfas, 2018).

Según la Cámara de Exportadores de la República Argentina, entre 2005 y 2014 las pymes exportadoras (pymex) se incrementaron aproximadamente de 3.300 a 4.500, en un aumento del 36%. Sobre el total de empresas, las pymex perdieron participación en el total exportador: de ser el 12% en 2004 pasaron al 8% en 2014. El sector donde las pymex eran más importantes, textil y vestimenta, tenía un tercio de las ventas externas sectoriales. Sobre el 25% de las exportaciones sectoriales se encontraban las pymex del sector de la madera y el papel. Aun siendo un rubro dominado por las grandes empresas, en químicos y plásticos es donde más se abrieron paso las pymex (del 9 al 12% sectorial en esos nueve años). En sectores como cueros, calzado, metalmecánica, alimentos, bebidas y tabaco, las pymes cedieron terreno ante las grandes compañías.

El estatus exportador de las pymes industriales se relacionó positivamente con la tasa de variación del empleo. Es decir, el empleo creció más o disminuyó menos, en promedio, en las empresas que fueron exportadoras en el período considerado que en aquellas que no lo fueron. Estos resultados indican que la condición exportadora tuvo un efecto expansivo sobre el empleo en períodos de crecimiento económico (2004-2008 y 2009-2011) y uno protector del empleo en períodos recesivos (2012-2015). Así, ante situaciones de caída del mercado interno, las firmas

exportadoras pudieron suavizar las pérdidas de empleo, mientras que, en tiempos de recuperación en el nivel interno de actividad, aceleraron la demanda de trabajo. El 25,6% de las pymes se clasificaron con tecnología alta y el 27% con tecnología media, resultando así que las firmas de tecnología baja representaron el 47,4%. Luego de 2012 las pymes industriales perdieron espacio en el valor agregado, se concentraron en productos de bajo contenido tecnológico y relegaron participación en el mercado externo (Hisgen y Álvarez, 2020).

La recuperación de la actividad inversora de las pymes tras la salida de la crisis de 2001-2002 fue financiada con recursos propios de las empresas, con reducida participación del financiamiento bancario. Por una parte, era posible encontrar una proporción relevante y minoritaria de pymes que tenía vínculos con el mundo bancario y que ante la presentación de una solicitud de crédito, obtenía una respuesta positiva (aunque no del todo satisfactoria en cuanto a montos, costo financiero y plazos). Pero, por otra parte, existió una proporción relevante de pymes que ni siquiera tenía relación con el mercado bancario: entre 2003 y 2006 solo el 33% de las pymes realizó alguna solicitud crediticia ante una entidad bancaria, de las que el 82% obtuvo una respuesta positiva. Una vez superada la crisis en 2008-2009 el *stock* de crédito para pymes creció un 70% entre mediados de 2010 y comienzos de 2012. En este salto jugó un papel importante el Banco Nación, junto a otras iniciativas públicas, como la Línea de Créditos del Bicentenario y la continuidad de los subsidios de tasa. Aun así cabe destacar que el período de mayor expansión de las pymes no confluyó con el de mayor crecimiento del financiamiento; el período donde se multiplicó la asistencia financiera se dio en un contexto de relativo estancamiento del sector pero contribuyó a sostener lo existente generando reducidas alternativas de crecimiento (Kulfas, 2018).

### **Del diálogo al distanciamiento: los límites del proyecto de concertación transversal**

La salida del régimen de convertibilidad significó una reconstrucción económica y política que demandó un reajuste en los canales de diálogo, las relaciones y las alianzas entre los principales actores que componían

y actuaban dentro de la esfera productiva industrial. El Estado, el empresariado local y extranjero, los trabajadores y los productores rurales se reagruparon en una nueva alianza que, frente a un contexto favorable una vez superada la crisis del *default*, se retroalimentó gracias a la mejora de los indicadores de empleo y producción, reivindicándose a su vez en el plano político con las elecciones de 2005 y 2007. Sin embargo, la concertación plural del proyecto político del kirchnerismo comenzó a ver sus límites a partir de la mayor puja distributiva y de modo casi irreversible a partir del conflicto con las patronales agropecuarias en marzo-julio de 2008. El reagrupamiento de la oposición, el alejamiento de sectores del sindicalismo y la renovación del bloque oficialista determinaron la nueva dinámica entre los actores, en medio de la disputa entre dos proyectos políticos-económicos donde el debate en torno al desarrollo industrial no jugó un papel menor.

A comienzos de 2002 los grupos económicos nacionales, representados en ese entonces por el Grupo Productivo, lograron imponer la propuesta devaluatoria frente a la pretensión de dolarizar aún más la economía, impulsada por el capital financiero.<sup>7</sup> En medio del convulsionado escenario que sucedió a la quiebra del orden neoliberal, la estrategia política del duhaldismo se centró en generar desde el poder del Estado una nueva política industrial a la vez de una alianza con la comunidad productiva (contemplando mismos actores, funcionarios políticos y métodos del período anterior), la cual se ajustaría a las necesidades y urgencias de aquella hora. En el ascenso del nuevo régimen económico, los industriales consiguieron estructurar un nuevo conjunto de políticas públicas integrando a su discurso, aún de manera subordinada, demandas de gran parte de las clases populares.

La designación de José de Mendiguren –en ese momento presidente de la UIA– como ministro del refundado Ministerio de Producción (ver capítulo 8) selló la alianza estratégica que los empresarios industriales y el duhaldismo venían dialogando desde el avance de la recesión

---

<sup>7</sup> El Grupo Productivo surgió en 1999 nucleando las fracciones del capital “perdedoras” del proyecto neoliberal. Esta agrupación, conformada por empresas de la Unión Industrial Argentina (UIA), la Cámara Argentina de la Construcción y las Confederaciones Rurales Argentinas, presionó por medidas a favor de la producción y la reactivación económica industrial en contra del proyecto financiero.

económica. La dirigencia industrial pudo así promover sus intereses sectoriales y consolidar sus relaciones, al tiempo que la UIA se identificaba con el gobierno a causa de su acceso al gabinete presidencial. Por otro lado, mientras los intentos de acercarse nuevamente al Fondo Monetario Internacional (FMI) se volvían trancos, sectores del sindicalismo anunciaban movilizaciones contra el gobierno. La redefinición del gabinete de ministros en abril de 2002 intentó expresar un nuevo pacto social entre el gobierno, la Confederación General del Trabajo (CGT) y varias cámaras empresariales; sin embargo, el costo del paquete de medidas económicas para paliar la crisis derivada del fin del modelo de convertibilidad terminó siendo absorbido por los sectores populares, ocasionando una escalada en el escenario de confrontación social. Las protestas de organizaciones piqueteras que fueron creciendo y la sangrienta represión policial reavivaron el clima de violencia y tensión política que se creía pasado después de diciembre de 2001.

A partir de 2003 se concretó el cambio de tendencia en la evolución del sector industrial. El sector manufacturero volvió a ubicarse como el principal espacio generador de empleo. El desempleo no solo descendió desde el récord histórico del 22% en 2002, sino que además llegó a igualar los niveles de comienzos de la década de 1990, tomando valores más similares a los históricos. El empleo formal creció notablemente, sobre todo durante los primeros años, a la vez que el consumo del sector trabajador volvió a gravitar en la economía. Por otro lado, el sector agrario usufructuó los elevados precios internacionales de las materias primas que, pese a la aplicación de derechos a la exportación desde 2002, le permitieron rentabilizar la producción, introducir nuevos paquetes tecnológicos (particularmente en el complejo sojero) y expandir la frontera agropecuaria, llevando la producción a regiones donde antes no era viable en términos económicos.

Durante la gestión de Néstor Kirchner, los principales encontronazos se produjeron con las corporaciones agrarias, algunas empresas petroleras y con el sector comercial, afectados por la implementación de acuerdos de precios como mecanismo de control inflacionario. Aun así, en líneas generales, las principales corporaciones empresarias apoyaron el rumbo económico del gobierno, en un contexto de crecimiento fuerte y sostenido de la demanda, estabilidad cambiaria, altos precios de los *commodities* y superávits gemelos. Para la élite empresarial, la política

económica del período implicó abundantes beneficios y por lo tanto un diálogo razonable con el gobierno (Castellani y Gaggero, 2017).

Hacia 2005 ciertas fracciones del poder económico comenzaron a plantear con mayor énfasis sus interrogantes con respecto al rumbo de la política económica, particularmente por las políticas de distribución del ingreso. Si bien el kirchnerismo había ganado apoyo popular, resolviendo con cierta rapidez la crisis de hegemonía heredada, no pudo consolidar un régimen alternativo que tuviera el consenso de todos los actores involucrados en el sector industrial.

El gobierno procuró, al menos desde lo discursivo, refundar la burguesía nacional, pero en los hechos la política no tuvo las suficientes acciones específicas propias y articuladas, a lo que se sumó la debilidad organizativa del sector. En el año 2005, espacios de la UIA solicitaron al gobierno la refundación de un banco de desarrollo, pero la respuesta fue negativa y se los catalogó como responsables de la descapitalización del antiguo Banco Nacional de Desarrollo (BANADE). La política planteada para recuperar la burguesía nacional no logró su cometido a mediano plazo, aunque una excepción interesante fue el crecimiento de algunas grandes firmas nacionales de laboratorios farmacéuticos, que contaron con un impulso relevante por parte del sistema de compras públicas y el funcionamiento del mercado. A pesar de la cantidad de mecanismos e instrumentos dedicados al sector industrial, el gobierno contó con reiteradas dificultades para sumar apoyo político del empresariado, que, en medio del conflicto con las entidades agrarias, no tomó una posición clara.

Donde más apoyo recibió el kirchnerismo fue entre los pequeños y medianos empresarios, la “fracción débil” de la burguesía nacional, intensiva en empleo y dependiente de la dinámica del mercado interno. Siendo del capitalismo local aquellos que más sufrieron la mayor crisis de la historia económica argentina, los empresarios industriales pymes vivieron una suerte de resurrección y florecimiento en el crecimiento industrial de la posconvertibilidad, sobre todo hasta 2011. Desde lo gremial, organizaciones como CAME, APYME, Fundación Pro Tejer y ADIMRA defendieron con énfasis gran parte de las medidas económicas de las cuales dependía su suerte. También organizadas, otras formas particulares empresarias que apoyaron el nuevo modelo económico, sobre todo en sus orígenes en plena eclosión económica, fueron las cooperativas industriales y las empresas recuperadas (Cerámicas Zanón,

la fábrica de calzado Gatic, la metalúrgica IMPA, la fábrica de tractores Pauny, entre otras).

Durante el período se recuperaron márgenes de acción en la capacidad del Estado, siendo quizás su mayor símbolo la ganancia de autonomía frente al poder financiero internacional tras la reestructuración de la deuda y el pago de la deuda al FMI en 2005. En cuanto a la intervención pública, su foco se contempló más visiblemente en la esfera de la circulación del excedente que en la modificación de las condiciones para su generación.

En materia de empleo, se reinstauró la vigencia de los convenios colectivos de trabajo, los cuales tendieron hacia la homogeneización salarial. En este ámbito, a partir de 2003 el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social tuvo una creciente intervención en los mismos convenios colectivos, la tasa de afiliación y los conflictos laborales, persiguiendo la creación de empleo formal en combinación con programas asistenciales de integración social y productiva de la población desocupada. El impulso a una profunda recomposición del salario mínimo, vital y móvil y de los haberes jubilatorios fue en sintonía con la política de reconstrucción de la institucionalidad laboral que había sido desmontada en la década de los noventa. Asimismo, la política oficial consistió en impulsar aumentos en proporción más elevados a los asalariados peor remunerados (Porta, Santarcángelo y Schteingart, 2017).

En cuanto al movimiento sindical, su reconstrucción se dio en la medida en que la recuperación de la actividad económica y del empleo se hizo efectiva. Luego de un primer momento en que las organizaciones piqueteras tuvieron mayor ponderación a la hora de realizar movilizaciones y demandas sociales, la recomposición de la fuerza sindical como actor destacado ocurrió a partir del gobierno de Néstor Kirchner. Dada su particular victoria en las elecciones presidenciales con un escaso porcentaje de votos, se propuso la construcción de una alianza estratégica con el sector sindical, por entonces nucleado en la CGT y la Central de Trabajadores de la Argentina (CTA). Entre los objetivos de recuperar derechos y reconstruir la representación sobre una clase trabajadora fragmentada, la mayoría de las organizaciones sindicales se integró al heterogéneo bloque de poder del nuevo gobierno, al cual confluían también grandes capitales de la fracción exportadora, pequeños y medianos empresarios locales y parte de los movimientos sociales.

Uno de los detalles de la revitalización sindical de la posconvertibilidad es que los trabajadores que la promovieron no fueron los más afectados por la crisis sino que fueron principalmente aquellos pertenecientes al sector formal. De este modo, los conflictos protagonizados por trabajadores ocupados dieron lugar al “neocorporativismo sindical segmentado” (Etchemendy y Berins Collier, 2008) como la modalidad predominante en las negociaciones salariales entre los empresarios, sindicatos de carácter monopólico y el gobierno. Si bien la recuperación salarial fue tardía tras la profunda caída de los costos laborales, mediante este modo de concertación relativamente controlado y dentro de ciertos límites sugeridos desde el gobierno y aceptados por los dirigentes sindicales y empresarios se logró una serie de acuerdos sobre el salario mínimo general y salarios sectoriales acordes a las metas de inflación planteadas por el gobierno.

La acción sindical cobró fuerza y se movilizó hacia otros sectores que en épocas anteriores contaron con relativa marginalidad. La CGT, cuyo Secretario General era el líder del sindicato de camioneros, ejerció una capacidad de *lobby* particularmente eficiente durante los primeros gobiernos kirchneristas y actuó como modelo en las rondas de negociación colectiva de 2006 y 2007. La alianza con la CGT fue estratégica, impugnando la opción de la CTA, de carácter más confrontativo. Dicha acción persiguió objetivos netamente “neocorporativistas” ya que era necesario un gobierno cercano a los sindicatos que garantizara mayor credibilidad a la hora de establecer los canales de diálogo, asegurando el protagonismo de los trabajadores en la resolución de los conflictos laborales del sector industrial.

Asimismo se produjo una paulatina pero apreciable recuperación en los niveles de afiliación sindical, invirtiéndose la tendencia de la década del noventa. La Unión Obrera Metalúrgica pasó de 50.000 a 250.000 afiliados mientras que la Unión Obrera de la Construcción duplicó sus afiliados. Bajo los gobiernos kirchneristas, el nivel de afiliación sindical pasó, en promedio, del 30 al 37% de la fuerza de trabajo asalariada. En el movimiento obrero, el kirchnerismo no construyó una corriente propia sino que funcionó a través de alianzas con sectores de la burocracia sindical. En este marco, el sindicalismo de base se fue transformando parcialmente en sindicalismo de izquierda, cuya presencia se hizo notar durante los paros generales a partir de 2012 (Castillo y Castilla, 2015).

Pero la bisagra de la hegemonía económica de la posconvertibilidad se ubicó en el conflicto con las patronales del campo en marzo de 2008. A partir de la creación de la Mesa de Enlace, la Sociedad Rural desplazó a la UIA como principal voz de la clase dominante.

El gran empresariado, representado por la Asociación Empresaria Argentina (AEA), confluyó con el posicionamiento ideológico de las entidades rurales. La organización surgió en mayo de 2002 con el objetivo de definir diagnósticos, estrategias y líneas de acción política, no en cuestiones sectoriales sino buscando representar al conjunto empresario. De tamaño reducido, su conducción recayó en manos de empresas nacionales y contó con un alto grado de cohesión ideológica en materia económica, principalmente sobre las libertades jurídicas y el rol que debía ocupar el Estado. La relación entre la AEA y los gobiernos kirchneristas pasó del diálogo rutinario al completo distanciamiento. A partir de la derrota parlamentaria de julio de 2008 con el famoso voto “no positivo”, la asociación asumió el liderazgo en la organización política del gran empresariado y fue escalando su perfil opositor hasta llegar a conformar un frente empresario en diciembre de 2013, el cual jugó un papel destacado en la campaña electoral a favor de los candidatos opositores al kirchnerismo.

La organización tomó una estrategia política defensiva y a la vez inició conversaciones con otros actores políticos y económicos para conformar un tejido de alianzas y apoyos más amplio. En julio de 2009 la entidad presentó un documento en el que alentaba a “movilizar las energías del sector privado”. El documento apuntaba a lograr acuerdos con distintos actores sobre el rumbo de política económica a seguir y pretendía colocar de nuevo al sector privado como actor principal de la vida económica, relegando la intervención estatal. Mientras que en 2009 la estrategia comunicativa de la AEA consistió en pronunciarse públicamente en contra del creciente y preocupante “intervencionismo estatal”, en 2010 sus preocupaciones viraron hacia el problema de la inflación y al diagnóstico oficial del fenómeno. La estrategia crecientemente confrontativa se detuvo abruptamente con el fallecimiento del ex presidente, obligando a una especie de tregua pero sin señales de apoyo de cara a las elecciones presidenciales. Tras las elecciones legislativas de 2013 la AEA profundizó su estrategia política opositora y avanzó de manera activa en la conformación del Foro de la Convergencia Empresarial



(FCE). El Foro recuperó los principales lineamientos programáticos de la AEA, insistiendo en la necesidad de consensuar políticas orientadas a “promover el desarrollo, la creación de empleo de calidad, la seguridad jurídica y la forma de gobierno democrática y republicana” (Castellani y Gaggero, 2017).

A pesar de los diversos intereses y la heterogeneidad sectorial, la capacidad organizativa de la élite logró articular el accionar corporativo de las grandes firmas, consensuar un diagnóstico y una propuesta política superadora, a la vez de conformar alianzas con otros actores económicos, políticos y sociales hasta llegar a la confluencia integral de los diversos sectores empresarios en el FCE. Pasó de una estrategia defensiva ante lo que consideraba un avance indebido del Estado en la esfera de decisión de las firmas hacia una estrategia ofensiva de articulación política de la oposición, dentro y fuera del espectro empresarial.

En suma, el proyecto de hegemonía orgánica sostenido por las alianzas conformadas en 2003 vio sus límites en 2008 con el desarrollo del conflicto por “la 125”. Dicho suceso provocó a su vez el alejamiento y la separación de un importante conglomerado de sectores medios que comenzaron a alimentar el crecimiento de un proyecto opuesto. La resolución del Senado puso punto final a la confrontación con la ruralidad y, más importante aún, a la estrategia de transversalidad y de concertación plural que dificultosamente había construido el oficialismo. De esta forma volvió a la escena el histórico debate entre país liberal-agrario y país desarrollista-industrial, dando como resultado una nueva dinámica entre los actores y sus alianzas (Pucciarelli y Castellani, 2017).

Con el triunfo electoral de 2011 el oficialismo impugnó la política de concertación plural y transversal poniendo límites a la incorporación de las demandas de distintos sectores que quedaron por fuera de la coalición gubernamental. Cuando la economía perdió el dinamismo en los últimos años, también lo hizo la capacidad del programa político de conservar socios económicos. La UIA se distanciaba paulatinamente e insistía en variaciones salariales según la productividad. Por su parte, el FCE emitía documentos en los que reafirmaba su mirada neoliberal, abogando por el libre comercio sin la injerencia estatal.

En el interior del país, los reclamos de los sectores trabajadores se hicieron más visibles a partir de 2009. Hasta las huelgas de 2005 y 2007, era poco lo que pasaba en términos de protestas y organización.

Sin embargo allí se expresó una mayor voluntad por enfrentarse a los empresarios en reclamo de mejores salarios y animándose a desafiar los límites que las firmas habían impuesto, demandas que quedaron desdibujadas en la agenda oficialista.

## La política industrial y el debate en torno a las ideas del desarrollo manufacturero

La política industrial del período se caracterizó por poseer una alta superposición de programas, en los que convivieron instrumentos creados en diferentes momentos, algunos para afrontar situaciones de crisis y otros con perfil sectorial, siendo la mayoría de ellos de carácter horizontal. Los instrumentos de apoyo a la industria que se diagramaron e implementaron respondieron a diagnósticos y propósitos específicos; prevalecía una actitud pragmática en la política oficial en lugar de una planificación integral a largo plazo, en muchos casos obstaculizada o interrumpida por problemas coyunturales a nivel local o internacional. Acciones y programas pasaron de una primera etapa con énfasis en la estabilidad macroeconómica y los incentivos sectoriales, al impulso de las capacidades tecnológicas, a finalmente la aparición de instrumentos directos en la administración del comercio y la compra gubernamental con la voluntad de crear nuevos jugadores estatales. Estos mecanismos se reforzaron de un subperíodo al otro y fueron, al menos potencialmente, complementarios (Kulfas, 2018).

Con la caída del régimen de tipo de cambio fijo 1 a 1, el nuevo gobierno debió implementar políticas macroeconómicas y financieras que fueron la génesis de la posconvertibilidad: el fuerte *shock* cambiario, la extensión del “corralito” y el “corralón”, la pesificación asimétrica y la renegociación de la deuda externa en *default*. Previamente, los grupos económicos locales y varias empresas extranjeras habían abogado por el reemplazo del modelo de convertibilidad por uno de tipo de cambio depreciado, mientras que desde la vereda de enfrente, los dolarizadores, integrados por el sector financiero y con el apoyo del Centro de Estudios Macroeconómicos de Argentina (CEMA), impulsaba un ajuste “gradual” pero muy regresivo en términos económicos y sociales. El Grupo Productivo se oponía a estas ideas y proponía la flotación de la moneda

nacional, la pesificación, una moratoria del pago de deuda y subsidios al desempleo.

El régimen industrial emergente del nuevo modelo económico se articuló en base a tres pilares: un tipo de cambio alto y diferenciado, políticas de promoción sectoriales y regionales, y un paquete de políticas industriales indirectas basado en políticas laborales y de ingresos orientadas a reactivar el mercado interno, el cual se posicionó como motor principal de la recuperación industrial.

El fin del modelo de convertibilidad a partir de la ley 25.561, de Emergencia Pública y Reforma del Régimen Cambiario, generó nuevos incentivos al recuperar la competitividad externa y ofrecer ventajas a los productores locales frente a los bienes importados. A la vez, el tipo de cambio real competitivo se conjugó con aranceles de exportación diferenciales para el complejo agropecuario y la industria manufacturera, dando lugar a una suerte de esquema de tipo de cambio múltiple tendiente a favorecer al sector fabril. En el espíritu de Marcelo Diamand, la aplicación de derechos de exportación se motivaba en la divergencia de productividad con la que operaba el sector manufacturero argentino frente al sector agropecuario, ya que en el caso de una devaluación sin atenuantes la industria local perdería casi por completo su competitividad al contar con precios en dólares por encima de los internacionales dado los bajos niveles de productividad del sector. Al implementarse las retenciones a las exportaciones agrarias se buscó equiparar las productividades para motivar las exportaciones de manufacturas de origen industrial. Por otro lado, el esquema diferencial frenó el alza de precios en los productos primarios disminuyendo su impacto en la canasta salarial.

Poco antes de la debacle final del régimen de convertibilidad, el Grupo Fénix, formado en el año 2000 por economistas investigadores y docentes de la Universidad de Buenos Aires, presentó un programa económico en el cual planteó dejar atrás las instituciones de la Convertibilidad y profundizar la necesidad de contar con presencia activa del Estado, a la vez de promover el desarrollo industrial con una mirada focalizada en lograr el pleno empleo. El Grupo aportó su vivencia y experiencia en la etapa de crecimiento y desarrollo industrial interrumpida a mediados de la década del setenta. Los 18 documentos del Plan incluían propuestas de renegociación de la deuda, políticas

productivas y laborales, política monetaria y crediticia, concentración económica y producción tecnológica, entre otras concretas y sistemáticas de corto, mediano y largo plazo para salir de la grave crisis que vivía el país. Entre las más destacadas, y con una aceptación casi genérica, se encontró la propuesta de mejorar el tipo de cambio real. Asimismo, otros economistas pertenecientes al Centro de Estudio de Estado y Sociedad (CEDES) enfatizaban los efectos benéficos de una política de tipo de cambio real competitivo y estable sobre el crecimiento, el empleo, la inversión y las exportaciones (Frenkel, 2004).

En 2002 el Plan Fénix publicó el documento “Propuestas para el Desarrollo con Equidad”, en el que estableció ciertos aspectos básicos para el desarrollo económico-social argentino a partir de sus propios recursos y la recuperación del orden macroeconómico. Con el recambio presidencial de 2003 el programa oficial se construyó día a día a partir de la administración de una coyuntura compleja e intentó vertebrar políticas públicas en torno a las propuestas en el Plan Fénix. La línea de acción en materia de reprogramación de vencimiento, tipo de cambio real alto, instrumentos de seguros de empleo y seguridad social, y un nuevo plan de infraestructura signó al plan presentado en septiembre de 2001 como orientador de la política económica implementada por Roberto Lavagna y aun después.

En este sentido, la política macroeconómica fue el principal mecanismo de apoyo al sector industrial. El tipo de cambio alto y diferenciado permitió una mayor estabilidad macroeconómica, una reindustrialización en ramas livianas con fuerte presencia en el mercado interno y en el corto plazo otorgó mayores márgenes para la acción estatal que se vio traducida en los “superávits gemelos”. Con la asunción de Néstor Kirchner, a través de la profundización y complementariedad de medidas de corte neokeynesianas, se logró una rápida mejora del mercado local, la ocupación y los ingresos. En los primeros años de gobierno se mantuvo una marcada continuidad con la política económica aplicada durante el mandato de Duhalde: permanecieron las cuasimonedas –útiles para el financiamiento del gasto público– y el tipo de cambio alto. En los años próximos se remarcó la tendencia hacia una rápida recomposición salarial, en contraste con las ideas empresarias que pregonaban una evolución salarial de acuerdo a la productividad, lo que evidenció un quiebre con la gestión anterior. Esta acción fue en respuesta

al dilema que planteó la consolidación del modelo de “dólar alto”, esquema que, sin mecanismos complementarios, tenía su correlato en inequidad distributiva, exclusión y fragmentación económica y social.

El segundo eje de acción se direccionó hacia las políticas de promoción sectorial y regional, mayormente de carácter fiscal. Se mantuvieron los regímenes preexistentes y se adoptaron nuevos instrumentos de incentivo a la inversión y a la producción de bienes de capital, se promulgó una ley de promoción a la industria del *software* y se estimuló la competitividad de autopartes locales.<sup>8</sup> Este estilo de herramientas de promoción cobró mayor importancia en lugar del peso de los instrumentos horizontales utilizados con anterioridad. El régimen más relevante en términos de recursos fue el de Tierra del Fuego, renovado con algunas alteraciones en 2007 hasta fines de 2023. Los resultados de esta política promocional fueron magros dando lugar a la configuración de un enclave ensamblador. El costo fiscal del régimen aumentó crecientemente y no logró incrementar las capacidades tecnológicas en las industrias promovidas; en su lugar creció el carácter deficitario, en gran parte por el bajo grado de monitoreo a las concesiones y por el ingreso de insumos o bienes intermedios que resultaron más convenientes importados que producidos localmente. También se amplió el financiamiento del Fondo Tecnológico Argentino (FONTAR) a la vez que se articularon nuevas herramientas como el Programa Nacional de Desarrollo Emprendedor (PRONADEM) y el Programa Nacional de apoyo al empresariado joven con la intención de promover la creación y el desarrollo de nuevas empresas con un alto potencial de crecimiento. Por otro lado, la Secretaría de Emprendedores y de la Pequeña y Mediana Empresa (SEPYME) creó en 2006 el programa de Complejos Productivos con el objeto de fomentar la asociatividad de las mipymes con criterios sectoriales y regionales ofreciendo la asistencia de técnicos para la conformación y consolidación de los grupos de empresas (Kulfas, 2016).

---

<sup>8</sup> La ley 25.922, de Promoción de la Industria del Software, consistió en una serie de beneficios impositivos para el sector y en la creación de un fondo de financiamiento orientado fundamentalmente a las pymes. Su implementación potenció a un sector que venía experimentando un importante despegue tras la devaluación: pasó de tener unos 19.000 ocupados en 2002 a más de 70.000 cinco años después.

La orientación de la política económica en la Argentina de la posconvertibilidad puede agruparse bajo el ala de la llamada corriente “neodesarrollista”, de gran repercusión en la región latinoamericana a principios del siglo veintiuno. El discurso dominante postuló la vigencia de un dólar competitivo constituido como una condición necesaria para propiciar un cambio radical en el régimen económico local conducido por un sector industrial en expansión, buscando un salto exportador de consideración, un proceso virtuoso de sustitución de importaciones y, en ese marco, una revitalización del capital nacional (Rougier y Schorr, 2012). Asimismo, el nuevo enfoque en la política laboral y de ingresos motorizaba el mercado interno. No obstante, sobre todo en los primeros años, no se evidenciaron políticas industriales que se acercaran a resolver problemas estructurales históricos, como la falta de encadenamientos, la concentración productiva o la elevada elasticidad producto-importaciones.

En lo que respecta a la región, durante el período hubo grandes avances hacia la integración latinoamericana en lugar de las “relaciones carnales” con Estados Unidos. A fines del año 2004 se creó la Comunidad Suramericana de Naciones –integrada por todos los países de América del Sur–, posteriormente denominada Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), y la cuarta Cumbre de las Américas en Mar del Plata en 2005 desembocó en el rechazo al Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA). El Tratado Constitutivo de la UNASUR fue suscrito en Brasilia en 2008; promulgó la integración industrial y productiva con especial atención en las pymes, las cooperativas y otras formas de organización productiva y la transferencia de tecnología entre los países miembros, reconociendo explícitamente lo nocivas que resultaron las políticas neoliberales durante los noventa.

Durante 2005 la UIA se expresó en reiteradas oportunidades sobre la problemática macro: hizo énfasis en la aceleración inflacionaria y la pérdida de competitividad real por las subas en los costos de producción, principalmente de los salarios, y reclamó una reedición del enfoque productivista iniciado en 2002-2003. Sin descartar las bondades del tipo de cambio real competitivo, la organización reclamaba estrategias particulares que impulsen mejoras en la productividad con vistas a una adecuada inserción internacional. Uno de los grandes problemas a atacar, sostenía la organización, eran los niveles de inflación que erosionaban los amplios márgenes de competitividad otorgados por el tipo

de cambio elevado, y demandaba una política que articulara costos, precios y tipo de cambio con el objetivo de no desalentar el proceso inversor. También pedía una política industrial integral para corregir gradualmente los desequilibrios estructurales y reducir la dependencia externa del aparato productivo. Por otro lado, los capitalistas exportadores netos planteaban la necesidad de “enfriar la economía” para evitar la inflación y no ahorran críticas a las retenciones (Kejsefman, 2018).

Con el primer mandato de Cristina Fernández de Kirchner, el refuerzo de las capacidades tecnológicas en la matriz productiva ocupó mayor lugar en la agenda de la política oficial. En esa línea y a partir de la creación del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva (MINCyT) se adoptó, a partir de 2008, una gama de instrumentos selectivos de apoyo a las capacidades en nuevos paradigmas tecnológicos como los respectivos al rubro de *software*, nanotecnología y biotecnología. A pesar de la mayor especificidad de las políticas tecnológicas en general, los criterios de focalización no lograron articularse con los sectores favorecidos por regímenes sectoriales creados previamente. El MINCyT absorbió varios programas preexistentes y sumó nuevas iniciativas con mayor diversificación sectorial, buscando la creación de *clusters* tecnológicos y profundizando el apoyo a firmas innovadoras. En simultáneo, a partir de 2008 cobró mayor protagonismo la banca pública en el financiamiento productivo fundamentalmente orientado a las pymes. Aun así, el avance en la concepción de políticas industriales durante esta etapa mostró limitaciones principalmente a partir de la débil coordinación interministerial, intersectorial y de los distintos programas.

El liderazgo de la SEPYME fue mutando debido a la proliferación de iniciativas en diferentes organismos públicos. El Ministerio de Ciencia y Tecnología adquirió un papel relevante en el financiamiento y la asistencia a mipymes en proyectos innovadores, mientras que el Banco Nación y, en menor medida, el Banco de Inversión y Comercio Exterior (BICE) implementaron nuevas líneas de crédito para el sector. Bajo la órbita de la Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica se crearon dos nuevos fondos de apoyo tecnológico a las firmas: el Fondo Fiduciario de Promoción de la Industria del Software y el Fondo Argentino Sectorial. Entre lo que se distingue como asistencia técnica y financiamiento se encuentran programas tales como el Programa de Acceso al Crédito y

la Competitividad para MiPyMEs, Crédito Fiscal para Capacitación, el Programa Nacional de Capacitación –constaba de seminarios en gestión, comercio exterior, recursos humanos e ingenierías–, Expertos PyME y el Programa para el Desarrollo Regional y Sectorial del Banco Nación, entre otros. Por su lado, el Ministerio de Defensa llevó adelante iniciativas destinadas a recuperar la capacidad industrial del sector militar junto con el desarrollo de una red de proveedores locales.

En 2008, frente al escenario favorable de los precios internacionales, el gobierno decidió aumentar las retenciones móviles a las exportaciones de granos, lo que generó el enfrentamiento con el sector agrario, que veía este estilo de política como un atentado contra su renta agrícola, potenciada por los elevados precios internacionales de esos años. Esta situación reubicó en el centro de la escena el debate por el tipo de cambio y, principalmente, el modelo de desarrollo económico a llevar adelante. Al poco tiempo, al darse una virulenta y colosal crisis financiera en el mundo (con epicentro en Estados Unidos), se profundizaron los reclamos de los grupos económicos concentrados por una devaluación.

La Asociación de Economía para el Desarrollo de la Argentina (AEDA) nació a fines de 2008 con el objetivo de agrupar de forma interdisciplinaria la vertiente heterodoxa académica y así articular una nueva visión frente a las críticas al modelo económico desde el viejo recetario neoliberal. En el año donde se quebró la relación del gobierno con las corporaciones empresarias e irrumpió la crisis financiera internacional, AEDA surgió como un proyecto de jóvenes profesionales –muchos integraban organismos técnicos estatales, como por ejemplo el Centro de Estudios para la Producción– dispuestos a plantear y debatir ideas que conformaran una agenda de largo plazo en pos del cambio estructural. Con este anhelo, la Asociación organizó diversos seminarios y congresos en los que se debatieron la inserción comercial, la industrialización, la desigualdad de ingresos, entre otros temas.

En el nuevo contexto, las políticas económicas anticíclicas se propusieron sostener la demanda y fortalecer el mercado interno. La implementación de la Asignación Universal por Hijo, la ampliación del Programa de Recuperación Productiva, un nuevo plan de obras públicas, programas de incentivos al consumo e indirectamente a la producción, como Ahora 12, y la creación del Fondo Federal Solidario –el cual transfirió a las provincias recursos provenientes de derechos a



la exportación para la instrumentación de proyectos de inversión– fueron algunas de las medidas adoptadas para contrarrestar los efectos negativos de la crisis internacional durante 2009. Asimismo, la política de acumulación de reservas implementada previamente ahora actuaría como amortiguador frente al *shock* externo (La Giosa y Robba, 2011).

La ley 26.425 de diciembre de 2008 hizo efectiva la estatización de las AFJP. La medida tuvo una motivación estructural y también un innegable impacto coyuntural en las cuentas fiscales. Esta reforma permitió al Estado nacional contar con una nueva fuente de financiamiento en pos de estimular el consumo privado, desarrollar proyectos productivos o de infraestructura y colaborar en la recuperación de empresas que atravesaban una situación crítica derivada de la coyuntura internacional. También el Estado adquirió nuevos roles en el nombramiento de directores en las empresas donde las ex AFJP tenían participación accionaria. El viraje de la actitud estatal se reflejó asimismo en la estatización de Aerolíneas Argentinas, la cual amplió el parque de empresas públicas y se sumó a las previamente creadas Energía Argentina S.A. (ENARSA) y Empresa Argentina de Soluciones Satelitales Sociedad Anónima (ARSAT). La ampliación de leyes y fondos de promoción, nuevos créditos a tasa subsidiada y otras políticas de defensa comercial completaron el esquema de protección, promoción y desarrollo industrial.

En 2010 se creó el Programa Nacional para el Desarrollo de Parques Industriales Públicos bajo la órbita del Ministerio de Industria. Con esta medida, el gobierno continuó su política de federalizar la producción nacional a través de la creación de más parques industriales. Hasta el 2003 había solo 80 parques industriales, mientras que a fines del período analizado se habían incrementado hasta casi 400 en todo el país (Bonfanti, 2015).

El cambio de las condiciones macroeconómicas marcó un giro en la política industrial. El superávit comercial ya era cosa del pasado y el creciente dinamismo de las importaciones comprometía cada vez más el *stock* de reservas internacionales. Para ello se adoptaron mecanismos de protección basados en la administración del comercio y reapareció el Estado como productor y usuario gravitante. En esta etapa se amplió la gama de acciones necesarias para llevar adelante una política industrial más integral y mejor articulada que se complementó con un fuerte impulso a la inversión a partir de programas de financiamiento

de carácter horizontal y de “proyectos estructurantes” bajo la órbita de las carteras de Defensa y de Planificación Federal. En materia de generación de oportunidades tecnológicas, se inició un conjunto de proyectos en áreas de investigación y desarrollo en tecnologías satelitales, energéticas y de defensa bajo un esquema “desde arriba” (Lavarello y Sarabia, 2015).

Luego del impacto sufrido en 2009, el Banco Central observó con preocupación la falta de dinamismo que mostró el crédito productivo y lanzó el Programa de Financiamiento Productivo del Bicentenario, con la intención de aumentar la disponibilidad de crédito a tasa de interés subsidiada para sectores productivos a más largo plazo, a la vez de llevar a cabo una nueva política de desendeudamiento que implicó el uso de reservas internacionales. La medida de mayor repercusión apuntando a resolver problemas estructurales se dio en marzo de 2012 cuando se convirtió en ley el proyecto para la reforma de la Carta Orgánica del BCRA. A partir de la modificación de los objetivos de la institución monetaria se buscó un mayor grado de involucramiento con la economía real y bajo esta idea se le encomendó establecer políticas diferenciadas, mayores grados de libertad para impulsar el crédito e incentivar el financiamiento a sectores comúnmente postergados por el sistema bancario, principalmente las pequeñas y medianas empresas y las economías regionales. En esta misma línea, la implementación de la Línea de Créditos para la Inversión Productiva (LiCIP) de 2012 consistió en nuevos recursos crediticios para el financiamiento a largo plazo del sector empresario, especialmente para la inversión en adquisición de bienes de capital o construcción de instalaciones. Inicialmente se establecieron las bases de esta nueva línea en términos de destinatarios y condiciones; representaba el 5% de los depósitos para aumentar al 7,5% en 2015, al menos la mitad destinados a mipymes. El fomento al crédito productivo centrado en las mipymes se basó en un esquema horizontal, es decir, no fue selectivo en términos de sectores o actividades, pero se observó desde 2012 que estos préstamos crecieron considerablemente y ganaron participación en el total de créditos a empresas (Adelardi y López, 2018). En simultáneo se observó una pérdida de peso de los regímenes sectoriales y regionales clásicos, que se modificaron con la reaparición de la cuestión de la restricción externa en la agenda.

La administración del comercio exterior asumió mayor gravitación a partir de 2009 con la aplicación de las Licencias No Automáticas para la importación (LNA). Este mecanismo paraarancelario de permiso previo fue ampliamente utilizado como instrumento para proteger sectores sensibles, custodiar el empleo y resguardar las divisas escasas. Descartada la devaluación como herramienta de protección (y tonificándose la apreciación cambiaria real), desde 2012 las LNA pasarían a ser reemplazadas por el régimen de Declaración Jurada Anticipada de Importación (DJAI) y la ventanilla única aduanera electrónica. Este mecanismo de comercio administrado fue una experiencia incipiente y focalizada de sustitución de importaciones a la vez que creó sinergias entre productores locales y el Estado, pero a su vez causó escasez de insumos dificultando la producción en determinados sectores industriales.

A raíz de un pico en la fuga de capitales en el tercer trimestre de 2011, en el marco de la aceleración inflacionaria, se introdujeron restricciones en el mercado cambiario. Con la creación del “cepo” se abriría una brecha entre el dólar oficial y el *blue* del 7 al 53% entre octubre de 2011 y diciembre de 2015. Sumados la inflación (entre el 15 y el 30% según indicadores oficiales o privados) y el estancamiento de la demanda agregada (varió en promedio 0% entre 2011 y 2015), la inversión de la economía de 2015 era 8% menor a la de 2011, año también en el que se registró la mayor formación de capital (en términos constantes) de la historia.

En abril de 2012, entre otras medidas de corte estructural, el gobierno expropió el 51% del paquete accionario de YPF, nacionalizando por ley a la principal empresa (petrolera) del país; a continuación, se renovaron los cuadros de gestión en pos de una nueva “gerencia productiva” por sobre la “gerencia financiera” y se dispuso un ambicioso plan de inversiones. El aumento de flujos de inversión repercutió positivamente sobre el desarrollo de proveedores. La nueva YPF lanzó el Programa Sustenta, que generó convenios con empresas para provisión de bienes y servicios, mayoritariamente del segmento pyme. Entre los mayores proyectos se encontraba la sustitución de importaciones de arenas de fractura, lo que involucraba acuerdos con grandes empresas para el aprovisionamiento de insumos estratégicos para la explotación no convencional (CEPAL, 2015). Además fue creada Y-TEC, empresa de base tecnológica fruto de la asociación entre YPF y CONICET.

Sobre la base de las capacidades científicas y tecnológicas acumuladas por la Comisión Nacional de Energía Atómica (CNEA) y la Comisión Nacional de Actividades Espaciales (CONAE), el Ministerio de Planificación impulsó contados proyectos para el desarrollo de tecnología. En el núcleo del complejo industrial espacial, en el marco de los proyectos de satélites de ARSAT, además de la CONAE y la CNEA, se encontraba la empresa estatal de base tecnológica INVAP, la cual recibía fondos del Estado para la fabricación de satélites principalmente.

Por su lado, el Ministerio de Defensa estimuló la conformación de un polo industrial-tecnológico de la defensa nacional, donde participaban la Dirección General de Fabricaciones Militares (DGFM), la nacionalizada Fábrica Nacional de Aviones (FADEA) y el Complejo Industrial Naval Argentino (CINAR) (Rougier, Odisio, Raccanello y Sember, 2016). A pesos constantes y deflactados por índices provinciales, el gasto público se había incrementado entre 2007 y 2015: un 200% para el Instituto Nacional de Tecnología Industrial (INTI), un 230% para la CONAE, un 240% para la CNEA y un 280% para la DGFM (Manzanelli y Calvo, 2020).

El Plan Estratégico Industrial 2020 (PEI 2020) fue la primera iniciativa explícita de una política de planificación industrial después de más de treinta años de ausencia en la agenda política argentina. En sus fundamentos se proponía como lineamiento general coadyuvar a la sustentabilidad macroeconómica con pilares en la expansión de la demanda interna, el sostenimiento de un tipo de cambio real competitivo, el aumento de exportaciones y la inversión. Como planteaban ciertos documentos que sirvieron de apoyo al plan, se reconocía que el proceso de crecimiento enfrentaba los tradicionales límites asociados a la restricción externa. En este sentido, el PEI 2020 buscó generar las condiciones para sostener dicho proceso a partir de una estrategia que combinara la sustitución de importaciones y la diversificación de las exportaciones a fin de mantener el crecimiento, liderado fundamentalmente por la expansión de la demanda interna. El PEI 2020 no advirtió la necesidad de impulsar el desarrollo de “nuevos sectores” sino que se planteó la necesidad de identificar “cuellos de botella” en cadenas productivas preexistentes. Más allá del abordaje horizontal en su diseño, los problemas que enfrentó su implementación obedecieron a cuestiones

institucionales reflejadas en la ausencia de recursos e instrumentos propios de la cartera industrial.

Las metas y los objetivos del PEI eran duplicar el PBI industrial, reducir la brecha de productividad con el mundo desarrollado, sustituir importaciones y duplicar las exportaciones manufactureras de origen agrario e industrial. Sus acciones estratégicas se canalizaron hacia el mercado interno, la inserción internacional y la agregación de valor. Asimismo, se creó la Secretaría de Planeamiento Estratégico Industrial para la ejecución del plan, contando con la asistencia técnica del INTI en las distintas mesas sectoriales. En coordinación también, el Ministerio de Economía creó la Subsecretaría de Competitividad (Stumpo y Rivas, 2013).

En forma paralela al PEI 2020, se implementó el Plan Argentina Innovadora 2020 del MINCyT. Durante los últimos años, la política tecnológica nacional realizó cambios importantes en los criterios de asignación de los fondos de apoyo a la ciencia y tecnología. En primer lugar, el cambio en la modalidad de los apoyos, desde aquellos orientados al fortalecimiento de capacidades tecnológicas de los agentes individuales hacia aquellos que buscan generar capacidades en consorcios público-privados. En segundo lugar, el gradual avance desde instrumentos horizontales a focalizados, como la creación de los Fondos Tecnológicos Sectoriales y los Fondos de Innovación Tecnológica Sectorial. Desde la puesta en funcionamiento del plan fue creciendo el número de proyectos aprobados (Lavarello y Sarabia, 2015).

El avance de las políticas comerciales permitió mejorar las capacidades estatales para llevar adelante una protección más específica. A la economía cada vez más administrada se sumó una devaluación en el verano de 2014, compensada con nuevos mecanismos para sostener la demanda, pero no logró resolverse el asfixiante déficit de balanza de pagos y el desarrollo industrial quedó relativamente estancado. En 2015 la situación económica se alivió respecto al año anterior mientras que la situación externa continuó por un sendero crítico. En los últimos años, el gobierno concentró todos sus esfuerzos en mantener un nivel razonable de reservas con las restricciones cambiarias. Se emitieron así señales de que no habría una nueva depreciación del tipo de cambio oficial y se retomó la revaluación cambiaria como estrategia de anclaje nominal y contención inflacionaria.

## Consideraciones finales

En el período estudiado, el crecimiento industrial argentino presentó un destacado dinamismo que le permitió al sector conseguir resultados muy por encima de los valores máximos alcanzados en 1998, incluso reduciendo su brecha con economías desarrolladas del mundo. Este vigoroso crecimiento se manifestó desde finales de 2002 hasta su interrupción en 2009 por el impacto de la crisis financiera global, teniendo luego dos años más de esplendor. Desde 2012 la economía industrial argentina comenzaría una tendencia de declinación, más allá de las subas y bajas de corto plazo.

Con las medidas de *shock* en el cambio de régimen, la industria creció en base a la reactivación del mercado interno y la revitalización de la capacidad ociosa; posteriormente la inversión, financiada principalmente con ahorro interno, contribuyó el desenvolvimiento industrial. En este primer tramo, un tipo de cambio competitivo y diferencial protegió a la producción local, insuflando hábito tanto a grandes como pequeñas empresas.

Habiendo absorbido la industria el impacto de la crisis financiera global, la nueva fase expansiva registró los niveles máximos de producto industrial total y per cápita, productividad y poder adquisitivo. Hacia 2013 se alcanzaron los mayores niveles de ocupación industrial e incluso en el período existió una suave tendencia a la baja de los trabajadores informales. La fase contractiva a partir de 2012, no obstante, no acarrió una caída significativa del empleo, mientras que el número de firmas se mantuvo. Pero en cambio, los desequilibrios macroeconómicos sí atentaron contra la inversión privada, cobrando el Estado un mayor protagonismo empresario en la vuelta de la restricción externa.

Desde 2008 la industria se caracterizó por su mayor orientación mercadointernista. Asimismo se percibió un mayor dinamismo de la burguesía nacional, cuya participación sectorial y dentro de la cúpula empresarial aumentó. Las exportaciones de manufacturas de origen industrial se recuperaron y superaron a las agrarias tradicionales durante 2010-2012, alcanzando también un pico histórico en valor, per cápita y en participación en la canasta exportadora. A continuación cayeron pero retuvieron magnitudes por encima de las de la Convertibilidad y las manufacturas agropecuarias terminaron siendo las que más participación habían ganado en la canasta exportadora argentina.

La política industrial en la inmediata posconvertibilidad se acobijó en la implementación del tipo de cambio depreciado, en combinación con diversos instrumentos y mecanismos horizontales, sectoriales de financiamiento e incentivos. El giro hacia una industrialización inclusiva se conjugó a su vez con la política de empleo e ingresos. Con la gestión kirchnerista se recuperó autonomía económica, generándose capacidades burocráticas para impulsar políticas de protección más selectivas, así como instrumentos de financiamiento principalmente orientados a las pymes. A partir de 2008 la política industrial cobró mayor dimensión a partir de una serie de estatizaciones, asociaciones, nuevos mecanismos de financiamiento y políticas comerciales sustitutivas. El estímulo financiero a las pymes, el Plan Estratégico Industrial 2020, la renacionalización de YPF, la participación accionaria en empresas industriales, el esfuerzo por consolidar un complejo estatal-privado y el impulso a la ciencia y tecnología fueron intentos destacados en pos de introducir transformaciones estructurales, mientras la política sustitutiva avanzaba.

En la insuficiencia de una política industrial articulada en sus instrumentos, focalizada en lo microeconómico, alineada con el manejo macroeconómico y pronta a una planificación consistente, los principales motores de la dinámica del sector durante el período recalcaron en la política cambiaria primero y en el impulso a la demanda agregada –inciendiando también factores exógenos, tanto en la bonanza como en los retrocesos–. La industria argentina comenzaría su estancamiento cuando se enfatizó la apreciación real, se agravó la dinámica inflacionaria, se limitó la inversión ante las restricciones cambiarias, se perdió la salida exportadora y se combinaron problemas financieros internacionales y locales.

La política industrial no consiguió el peso específico necesario para encauzar al sector en el ansiado sendero del “cambio estructural” virtuoso –deuda al menos de la historia económica argentina desde mediados de los setenta– y la industria continuó con sus tendencias previas, perdiendo participación en la economía, un fenómeno de alcance global. La cúpula empresarial local tomó un perfil más industrialista, pero no pudo revertirse la mayor concentración sectorial de la Convertibilidad, prevaleciendo una acotada disposición inversora en los mayores jugadores industriales, sobre todo en I+D y tecnología. Aun sin el hilo conductor de una visión estratégica por su parte, el capital nacional

repuntó al calor de la devaluación inicial o al cerrarse la economía, pero la extranjerización de los años intermedios impidió la cristalización de un capitalismo nacional como se pretendía desde la política. La primarización tuvo como contracara la baja densidad tecnológica de la industria, a la vez que otorgó poder de veto a aquellos de los que se dependía para ingresar divisas. A partir de sus casilleros productivos vacíos, la industria quedó trunca en su capacidad sustitutiva y exportadora, autoimponiéndose un techo para su crecimiento, y su concentración geográfica se mantuvo prácticamente incólume pese a la potenciación de regímenes de promoción regionales, de marcadas limitaciones en términos de integración y eficiencia. Por último, en economía de género continuó existiendo una muy baja participación de la mujer en la industria local, con un mellado poder decisorio en la actividad.

No obstante las deudas anteriores, en este período las mayores victorias para la industria radicarón en el mercado del trabajo, con la dinámica creciente del empleo industrial formal, la recuperación del poder adquisitivo de una magnitud tal que recuperó décadas de degradación, una significativa mayor participación de la masa salarial frente al capital respecto a finales de la Convertibilidad por varios años, la elevación de la productividad laboral sin (prácticamente) ser a costa de los trabajadores y una reducción de la brecha de género sectorial.

Habiendo aquí hecho el esfuerzo de marcar virtudes y claroscuros del desenvolvimiento industrial, es materia de debate y polémica la atribución de la época en estudio como “neodesarrollismo”. Pese a los meritorios avances en revertir los legados de décadas anteriores, una nueva tendencia de retroceso industrial se inició a fines de estos años, la cual se ha profundizado crecientemente y aún espera un punto de inflexión que devuelva al sector a una senda virtuosa, como lo fueron los comienzos de este período, donde se dé mayor provecho a la superación de los lastres estructurales que socavan la esperanza del desarrollo argentino.

## Bibliografía

Anigstein, Cecilia, 2019, “De la articulación orgánica a la confrontación: la CGT y los Gobiernos kirchneristas en la Argentina”, en *Cahiers des Amériques latines*, n° 90.



- Bekerman, Marta, Dulcich, Federico y Gaité, Pedro, 2018, "La inserción comercial externa de la Argentina en la última década: su impacto sobre la estructura productiva", en *H-industri@: Revista de historia de la industria, los servicios y las empresas en América Latina*, n° 23.
- Bernat, Gonzalo, 2017, "Innovación en la industria manufacturera argentina durante la post convertibilidad", en *La Encuesta Nacional de Dinámica de Empleo e Innovación (ENDEI) como herramienta de análisis. La innovación y el empleo en la industria manufacturera argentina*, Santiago: Naciones Unidas.
- Bonfanti, Ariel, 2015, "Análisis del modelo de industrialización por sustitución de importaciones en América Latina y en Argentina. Una mirada hacia la realidad industrial actual en Argentina", en *Revista Geográfica Digital*, n° 24.
- Canafoglia, Eliana Celeste, 2019, "En clave de conflicto: dinámica de la industria regional y trabajo en Mendoza, Argentina", en *Íconos. Revista de Ciencias Sociales*, n° 63.
- Cassini, Lorenzo, García Zanotti, Gustavo y Schorr, Martín (en prensa), "Nuevo ciclo neoliberal y desindustrialización en la Argentina: el gobierno de Cambiemos (2015-2019)".
- Castellani, Ana Gabriela y Gaggero, Alejandro Javier, 2017, "La relación entre el Estado y la elite económica", en Pucciarelli, Alfredo R. y Castellani, Ana, *Los años del kirchnerismo: la disputa hegemónica tras la crisis del orden neoliberal*, Buenos Aires: Siglo XXI.
- Castells, María José, 2016, "Hacia un balance del desempeño industrial durante la posconvertibilidad: crecimiento y límites estructurales", en *Industrializar Argentina*, n° 28.
- Castells, María José y Schorr, Martín, 2015, "Cuando el crecimiento no es desarrollo. Algunos hechos estilizados de la dinámica industrial en la posconvertibilidad", en *Cuadernos de Economía Crítica*, año 1, n° 2.
- Castillo, Christian y Castilla, Eduardo, 2015, "La década de los relatos: el ciclo kirchnerista desde la izquierda", en *Márgenes. Revista de Economía Política*, n° 1.
- Castillo, Victoria, Esquivel, Valeria, Rojo, Sofía, Tumini, Lucia, y Yoguel, Gabriel, 2008, "Los efectos del nuevo patrón de crecimiento sobre el empleo femenino, 2003-2006", en *El trabajo femenino en la post convertibilidad. Argentina 2003-2007*, CEPAL, Colección Documentos de proyectos, Santiago: Naciones Unidas.

- CEPAL, 2015, "Impacto socioeconómico de YPF desde su renacionalización (Ley 26.741): desempeño productivo e implicancias sobre los mercados laborales y el entramado de proveedores", en *CEPAL, Colección Documentos de Proyecto*, Santiago: Naciones Unidas.
- Etchemendy, Sebastian y Collier Berins, Ruth, 2008, "Golpeados pero de pie. Resurgimiento sindical y neocorporativismo segmentado en Argentina (2003-2007)", en *Revista POSTData: Revista de Reflexión y Análisis Político*, n° 13.
- Félez, Mariano, 2015, *Argentina neodesarrollista: Debates sobre el modelo*, La Plata: EDULP.
- Fernández Bugna, Cecilia, y Porta, Fernando, 2007, "El crecimiento reciente de la industria argentina. Nuevo régimen sin cambio estructural", en *Crisis, recuperación y nuevos dilemas. La economía argentina, 2002-2007*, Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- Frenkel, Roberto, 2004, "Las políticas macroeconómicas, el crecimiento y el empleo", Capítulo II de OIT, Oficina regional para América Latina y el Caribe, Conferencia Regional de Empleo del Mercosur "Generando trabajo decente en el Mercosur. Empleo y estrategia de crecimiento".
- Goldstein, Evelin y Kulfas, Matías, 2011, "Alcances y limitaciones de las políticas de apoyo a las pymes en América Latina: debates para un nuevo marco conceptual y de implementación", en *Apoyando a las pymes: políticas de fomento en América Latina y el Caribe*, Santiago: Naciones Unidas.
- Gross, Jonatan Eduardo, 2019, "Estrategias sindicales durante el ciclo de gobiernos kirchneristas: una aproximación desde los casos de FATE y Bridgestone", Tesis de Maestría, Buenos Aires: FLACSO, Sede Académica Argentina.
- Herrera, German y Tavosnanska, Andrés, 2011, "La industria argentina a comienzos del siglo XXI", en *Revista CEPAL*, n° 104.
- Hisgen, C. M., y Álvarez, D., 2020, "El estatus exportador de pymes industriales argentinas y su relación con el empleo en el período 2004-2014", en *Revista de Economía Política de Buenos Aires*, n° 21.
- Kejsefman, Igal, 2018, "Consenso y conflicto a la luz de las tres fases del conflicto distributivo en la Argentina Kirchnerista (2002-2011)", en *Cuadernos de Gobierno y Administración Pública*, n° 5.

- Kulfas, Matías, 2018, "Reestructuración manufacturera y política industrial en la Argentina en los comienzos del siglo XXI. Los límites del modelo industrial abierto y flexible", Buenos Aires: Escuela de Economía y Negocios, Universidad Nacional de San Martín.
- , 2018, "Políticas e instituciones de apoyo a las mipymes en la Argentina, de 2000 a 2015", en *MIPYMES en América Latina. Un frágil desempeño y nuevos desafíos para las políticas de fomento*, M. Dini y G. Stumpo (coords.), Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)
- , 2019, *Los tres kirchnerismos: una historia de la economía argentina, 2003-2015*, Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- La Giosa, Mercedes y Robba, Alejandro, 2011, "Política de promoción productiva en la Argentina: del solapamiento a la coordinación", en Robba, A. y Fraschina, S. (eds.), *Los dos modelos económicos en disputa*, Buenos Aires: Prometeo Libros.
- Laria, Patricia, Rama, Verónica y Rodríguez, Joaquín, en prensa, "La desindustrialización de Argentina. Una opción política globalmente inducida. Revisión de los sucesivos ciclos desde 1875 hasta 2019", en *H-industri@*, Buenos Aires: Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires.
- Lavarello, Pablo y Sarabia, Marianella, 2015, "La política industrial en la Argentina durante la década de 2000", en CEPAL – Serie Estudios y Perspectivas, Santiago: Naciones Unidas.
- Manzanelli, Pablo, 2016, *Grandes corporaciones y formación de capital en la Argentina, 2002-2012*, tesis de doctorado en Ciencias Sociales (UBA), Buenos Aires.
- Manzanelli, Pablo y Calvo, Daniela, 2020, "De la reactivación a la crisis: la industria argentina durante el ciclo de gobiernos kirchneristas", en *Sociedad y Economía*, 40.
- Marticorena, Clara, 2014, *Trabajo y negociación colectiva*, Buenos Aires: Imago Mundi.
- Milesi, Darío, Petelski, Natalia y Verre, Vladimir, 2017, "Innovación en la industria manufacturera argentina durante la post convertibilidad", en *La Encuesta Nacional de Dinámica de Empleo e Innovación (ENDEI) como herramienta de análisis. La innovación y el empleo en la industria manufacturera argentina*, Santiago: Naciones Unidas.

- Natalucci, Ana Laura y Morris, María Belén, 2016, "La unidad de la CGT en prospectiva (2004-2016)", en *Socio Debate*, vol.2, n°4.
- Pérez Álvarez, Gonzalo, 2020, "Condiciones laborales y estrategias obreras de los trabajadores de Aluar (Puerto Madryn-Chubut-1974-2017)", en *Trabajo y sociedad: Indagaciones sobre el empleo, la cultura y las prácticas políticas en sociedades segmentadas*, n° 34.
- Santarcángelo, Juan, Schteingart, Daniel y Porta, Fernando, 2017, "Cadenas Globales de Valor: una mirada crítica a una nueva forma de pensar el desarrollo", en *Cuadernos de Economía Crítica*, n° 7, Sociedad de Economía Crítica.
- Pucciarelli, Alfredo y Castellani, Ana (coordinadores), 2017, *Los años del kirchnerismo: La disputa hegemónica tras la crisis del orden neoliberal*, Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- Rougier, Marcelo, Odisio, Juan, Raccanello, Mario y otra, 2016, *Los desafíos del "Estado emprendedor". El Polo Industrial-Tecnológico para la Defensa*, Buenos Aires: UBA.
- Rougier, Marcelo y Schorr, Martín, 2012, *La industria en los cuatro peronismos: Estrategias, políticas y resultados*, Buenos Aires: Capital Intelectual.
- Rougier, Marcelo y Sember, Florencia, 2018, *Historia necesaria del Banco Central de la República Argentina: Entre la búsqueda de la estabilidad y la promoción del desarrollo*, Vicente López: Lenguaje claro Editora.
- Schorr, Martín (coord.), 2013, *Argentina en la posconvertibilidad: ¿desarrollo o crecimiento industrial? Estudios de economía política*, Buenos Aires: Miño y Dávila Editores.
- , 2018, *Entre la década ganada y la década perdida: La argentina kirchnerista, ensayos de economía política*, Buenos Aires: Batalla de Ideas Ediciones.
- Schorr, Martín y Wainer, Andrés, 2017, "La economía argentina bajo el kirchnerismo: de la holgura a la restricción externa. Una aproximación estructural", en *Los años del kirchnerismo: La disputa hegemónica tras la crisis del orden neoliberal*, Pucciarelli, Alfredo y Castellani, Ana (coordinadores), Buenos Aires: Siglo XXI.
- Schteingart, Daniel y Coatz, Diego, 2019, "La industria argentina en el siglo veintiuno: entre los avatares de la coyuntura y los desafíos estructurales", en *Estudios sobre planificación y desarrollo*

*económico: Aportes para un diseño institucional estratégico*, Odisio, Juan y Rougier, Marcelo (comps.), Vicente López: Lenguaje claro Editora.

Stumpo, Giovanni y Rivas, Diego, 2013, "La industria manufacturera argentina 2003-2010. Reconstruyendo capacidades para enfrentar los desafíos del siglo XXI", en *La industria argentina frente a los nuevos desafíos y oportunidades del siglo XXI*, Santiago de Chile: Naciones Unidas.

Varesi, Gastón, 2016, "Neo-desarrollismo y kirchnerismo Aportes para un análisis conjunto del modelo de acumulación y la hegemonía en Argentina 2002-2008", en *Cuadernos del CENDES*, vol. 33, n° 92.



Ampliación de la planta de aluminio primario de Aluar y puesta en marcha de la nueva Serie D de cubas electrolíticas. Fuente: sitio oficial de Aluar ([www.aluar.com.ar](http://www.aluar.com.ar))



"En el núcleo del complejo industrial espacial, en el marco de los proyectos de de ARSAT, además de la CONAE y la CNEA, se encontraba la empresa estatal de base tecnológica INVAP, la cual recibía fondos del Estado para la fabricación de satélites principalmente."

"El rubro automotor creció por sobre el resto a partir de la segunda mitad de 2009 y logró su pico de actividad en 2011."







Industria "La región patagónica cerró una variación positiva en la proporción de ocupados industriales del 0,1%; sus ramas metalúrgicas y mecánicas y de papel, imprenta y ediciones más que duplicaron su empleo formal."

---



Otras formas particulares empresarias que apoyaron el nuevo modelo económico, sobre todo en sus orígenes en plena eclosión económica, fueron las cooperativas industriales y las empresas recuperadas, como Cerámicas Zanón, la fábrica de calzado Gatic, la metalúrgica IMPA y la fábrica de tractores Pauny."

---

## 7 | Del retorno de la desindustrialización al coronavirus (2016-2020)

### Introducción

El 10 de diciembre de 2015 se produjo un giro copernicano en la vida política argentina, con la llegada a la presidencia de Mauricio Macri. El nombre de la coalición con la que Macri ganó las elecciones, “Cambiamos”, aludía precisamente a la necesidad y las expectativas de que Argentina tuviera un viraje radical en la orientación de las políticas públicas respecto a lo que había ocurrido en los doce años kirchneristas. En particular, se buscaba cambiar el rumbo adoptado entre los años 2011 y 2015, caracterizados por estancamiento económico e industrial, mayores regulaciones económicas –controles cambiarios impuestos a fines de 2011 y un creciente control de las importaciones a partir de 2012– y claros desafíos macroeconómicos tanto en el frente externo (con un déficit de cuenta corriente moderado aunque en aumento, una persistente apreciación cambiaria y una caída sostenida de las exportaciones desde 2011) como fiscal (con un déficit creciente, en buena medida por el propio estancamiento y el congelamiento de tarifas de servicios públicos, que pasaron a demandar cada vez más subsidios).

El cambio de orientación económica tuvo efectos severos sobre la economía en general y sobre la industria en particular. Incluyó, entre otras iniciativas, una rápida apertura comercial y sobre todo financiera, un endeudamiento insostenible y la desarticulación de la mayoría de las políticas industriales desplegadas a lo largo de los años kirchneristas. El producto bruto interno (PBI) se contrajo en tres de los cuatro años de gobierno, con solo uno de crecimiento (2017), que resultó clave para que el oficialismo ganara las elecciones de medio término. El sector industrial fue el más golpeado de toda la estructura productiva argentina, dando así lugar a un marcado retroceso en indicadores como producción, empleo y cantidad de empresas industriales activas. Como



se verá luego, entre 2016 y 2019 Argentina fue el país del mundo que más se desindustrializó, producto de la crisis macroeconómica de esos años y de las modificaciones en el esquema de incentivos, que resultaron perjudiciales para el sector manufacturero.

La crisis cambiaria desatada luego de las elecciones de medio término impactó profundamente sobre la inflación, los ingresos reales de la población y en la actividad económica. Las elecciones presidenciales de 2019 se dieron en un contexto recesivo, lo cual –junto con la unificación del peronismo en torno a la fórmula de Alberto Fernández y Cristina Fernández de Kirchner– terminó por dinamitar el intento de reelección de Macri.

La gestión de Alberto Fernández estuvo tempranamente marcada por un hecho imprevisto: la pandemia del coronavirus, que originada en China, impactó de lleno en Argentina a apenas tres meses de iniciado el nuevo mandato. El 20 de marzo de 2020 –y de modo análogo a lo que ocurrió en otros países del mundo–, Fernández decretó el “aislamiento social, preventivo y obligatorio” (ASPO) con vistas a preparar el sistema sanitario para lidiar contra las consecuencias de un virus que estaba haciendo estragos en los sistemas hospitalarios de países como España e Italia.

El COVID-19 hizo que en el año 2020 el mundo experimentara la peor crisis de la historia económica desde por lo menos el fin de la Segunda Guerra Mundial; en Argentina, los impactos económicos de la pandemia también fueron muy profundos. Entre febrero y abril de 2020, la actividad económica se desplomó un 26%, una magnitud sin parangón. Desde entonces, la economía comenzó a recuperarse, aunque al momento de escribir este capítulo (marzo de 2021) todavía no había logrado hacerlo del todo. En el plano industrial, la crisis económica derivada del COVID-19 tuvo un impacto particular, ya que a diferencia de la gran mayoría de las crisis económicas argentinas de las últimas décadas –en donde la industria cayó más que el PBI–, en 2020 el producto industrial se contrajo menos que el resto de las actividades económicas. No solo eso: la industria mostró una recuperación rápida a partir de mayo de 2020, que hizo que en el último bimestre del año se ubicara ya en niveles superiores a los de la prepandemia, incluso en el plano del empleo, que tiende a reaccionar más tardíamente que la producción. Como se verá oportunamente, el cambio de patrones de consumo que implicó la pandemia, en donde los bienes salieron ganadores relativos

frente a los servicios, más el retorno de las políticas industriales activas (que habían sido minimizadas durante el gobierno de Macri) son dos factores relevantes que explican por qué la industria argentina terminó el año 2020 con signos vitales.

Con todo, la trayectoria argentina de los últimos años ha sido muy negativa. En noviembre de 2020, la actividad económica fue 9% inferior a la del mismo mes de 2011.<sup>1</sup> En términos per cápita, la retracción fue del 17%. La gran mayoría de los indicadores productivos y sociales (como, por ejemplo, la pobreza, la desigualdad, la densidad empresaria, la industrialización, el desempleo y el salario real) son actualmente peores que en 2011, año en que el PBI per cápita fue récord histórico y en donde el PBI industrial per cápita llegó a asimilarse al del pico histórico de 1974. Es en este contexto que resulta más imperioso que nunca preguntarnos cómo retornar al crecimiento económico, la creación de empleo de calidad y la movilidad social ascendente, y cuál es el rol que la estructura productiva en general y la industria en particular pueden jugar en los próximos años para lograr dichos objetivos tan necesarios hoy día.

En este capítulo nos proponemos analizar la dinámica de la industria entre 2016 y 2020, adentrándonos en las políticas locales que la afectaron, tanto macro como microeconómicas, así como el contexto internacional. En las conclusiones incorporamos, asimismo, lineamientos preliminares para pensar las perspectivas de la industria argentina del porvenir.

## El contexto internacional

### El creciente auge chino

La segunda mitad de la década de 2010 estuvo atravesada por varios fenómenos relevantes en la arena internacional. En primer lugar, entre 2016 y 2019 la economía global creció al 2,8% anual (cuadro 1), motorizada en gran medida por China, que año tras año incrementó su peso en la producción mundial. La cifra de crecimiento global fue similar a

---

<sup>1</sup> Dato tomado del Estimador Mensual de Actividad Económica de INDEC.

la del período 2012-2015, aunque inferior al 4% anual que caracterizó al período 2002-2007.

**Cuadro 1.** Tasa anual acumulativa (TAA) de crecimiento del PBI, economías seleccionadas (porcentaje)

País	TAA 2002-2007	TAA 2008-2011	TAA 2012-2015	TAA 2016-2019
África Subsahariana	5,9	4,6	4,1	2,1
América Latina y el Caribe	4,6	3,0	1,7	1,0
Argentina	8,8	3,4	0,4	-1,0
Bolivia	4,1	4,7	5,6	3,7
Brasil	4,0	4,1	0,4	0,1
Chile	5,6	3,4	3,3	2,0
China	11,7	9,8	7,5	6,7
Colombia	5,5	3,9	4,1	2,3
Corea del Sur	4,7	3,6	2,9	2,8
Estados Unidos	3,0	0,3	2,4	2,3
India	7,9	6,1	6,8	6,4
Japón	1,7	-0,7	1,3	0,9
México	2,9	1,1	2,8	1,7
Mundo	4,0	1,9	2,7	2,8
Paraguay	4,1	5,3	3,9	3,1
Perú	6,3	6,2	4,4	3,1
Rusia	7,5	1,4	1,1	1,5
Turquía	7,3	3,7	6,1	3,6
Unión Europea	2,4	0,1	0,8	2,1
Uruguay	4,8	6,1	2,9	1,5

Fuente: elaboración propia en base a Banco Mundial.

Si bien la economía global mantuvo la tasa de crecimiento entre 2016 y 2019, hubo un cambio importante en los ritmos regionales de expansión. Producto del fin del súper ciclo de los *commodities*, América Latina sufrió una marcada desaceleración de la actividad económica y se expandió solo al 1% anual, con un muy pobre desempeño de la industria. Particularmente negativa fue la trayectoria de Brasil (0,1% anual), cuya

economía experimentó una severa recesión en 2015 y 2016. México, la segunda economía de la región –y con un ciclo económico mucho más atado al estadounidense y menos dependiente del precio de los *commodities*– también registró una desaceleración del crecimiento entre 2016 y 2019, y creció a un modesto 1,7% anual. La desaceleración económica también se observó en el resto de Sudamérica (gráfico 1). En el África Subsahariana (región que, al igual que Sudamérica, se especializa en materias primas) también se registró una clara desaceleración del crecimiento del PBI (del 4,1% entre 2012-2015 al 2,1% en 2016-2019). Estados Unidos, China, India y Japón redujeron sus tasas de crecimiento, aunque de modo leve. En contraste, la Unión Europea logró romper con el estancamiento y llegó a crecer al 2,1% anual, tras haberlo hecho por debajo del 1% entre 2008 y 2015.

La mayor tasa de crecimiento de China respecto a otros países implicó que el gigante asiático continuara incrementando su importancia relativa en la economía global. En 2015, China explicaba el 14,7% del PBI global en valores corrientes; para 2019, esa cifra había alcanzado el 16,3% y se ubicaba solo por debajo de Estados Unidos (24,4%).<sup>2</sup> A modo de comparación, en 1990 China explicaba apenas el 1,6% del PBI mundial.

La industrialización asiática y, en particular, la de China, ha implicado un cambio abrupto en el mercado mundial de manufacturas en el que se desenvolvía la industria latinoamericana, constituyendo un desafío a su desempeño que aún no se ha logrado sortear. Como mencionan Crespo y otros (2020):

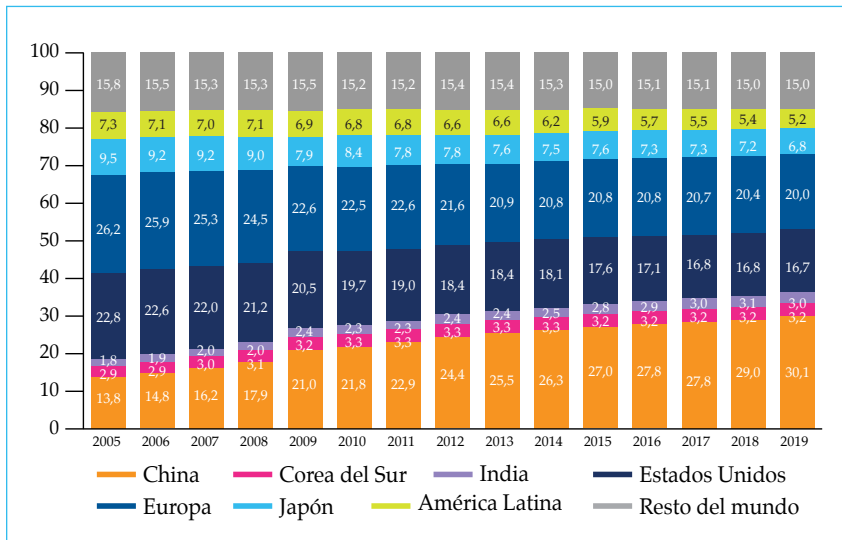
Así como la revolución industrial europea y la apertura forzada por el “imperialismo de libre comercio” provocaron la desindustrialización de las entonces complejas economías asiáticas en el siglo diecinueve y tuvieron efectos comparativamente favorables en América Latina, la presente revolución industrial en Asia, unida a las fuerzas neoliberales y aperturistas globales, comprometen la residual complejidad de las mayores economías latinoam-

---

<sup>2</sup> Si en lugar de tomarse los datos en valores corrientes se los toma en paridad de poder adquisitivo (PPA), se encuentra que China superó a Estados Unidos como primera economía global en 2016.

mericanas, así como colocan una presión creciente sobre amplios sectores productivos de Europa y Estados Unidos. Competir con los estándares organizativos, las escalas de producción y la capacidad de planificación estatal chinos no parece tarea sencilla para ninguna industria del mundo.

**Gráfico 1.** Contribución regional al PBI industrial mundial, datos en dólares constantes de 2015 (porcentaje)



Fuente: elaboración propia en base a United Nations National Accounts Database y Banco Mundial.

El creciente protagonismo chino tuvo como pilar la planificación de un Estado que supo construir el proceso de acumulación de capital más veloz de la historia del capitalismo, logrando una interacción virtuosa entre el sector público y el privado (y entre el capital nacional y el extranjero, fuertemente controlado). El modelo de desarrollo industrial japonés, luego seguido con éxito por Corea del Sur, llegó a su máximo esplendor con China, en donde encontró una inmensa fuerza de trabajo pasible de ser volcada a actividades de mayor productividad y de ser transformada en consumidores de productos modernos que le resultaban otrora inaccesibles.

El acuerdo Mao-Nixon de principios de los años setenta abrió el mercado estadounidense y potenció la atracción de inversión extranjera, lo que le permitió a China convertirse en un gran exportador de manufacturas intensivas en mano de obra, aprovechando sus bajos salarios. Cuatro décadas más tarde, y si bien continúa siendo el principal jugador global en las manufacturas de baja tecnología (como textiles, indumentaria y calzado),<sup>3</sup> China ha logrado especializarse cada vez más en sectores altamente intensivos en investigación y desarrollo (I+D), como electrónica (con el caso emblemático de la firma Huawei y el 5G como expresiones de un fenomenal proceso de acumulación de capacidades), informática (con el gigante Alibaba como arquetipo), movilidad eléctrica, energías renovables, farmacéutica o maquinarias, entre otros. China pasó de invertir el 0,56% de su PBI en I+D en 1996 a un 2,07% en 2015 y un 2,23% en 2019, una magnitud rara vez vista en un país en vías de desarrollo.<sup>4</sup> En términos absolutos, es actualmente el segundo país que más invierte en I+D, solo por detrás de Estados Unidos.

La superpotencia norteamericana experimentó importantes cambios en la última mitad de la década de 2010: el triunfo de Donald Trump a fines de 2016 implicó el comienzo de un cambio de rumbo en la política exterior, de impronta proteccionista, que se expresó en el retiro de Estados Unidos del Acuerdo Transpacífico de Cooperación Económica, un tratado de libre comercio firmado en 2016 que incluye a Australia, Brunéi, Canadá, Chile, Japón, Malasia, México, Nueva Zelanda, Perú, Singapur y Vietnam.

El creciente peso en la economía global de China ha ido de la mano del aumento de las hostilidades con Estados Unidos, cuya hegemonía geopolítica se ha debilitado paulatinamente desde comienzos de siglo. En 2018, Trump anunció la imposición de aranceles a una multiplicidad

---

<sup>3</sup> En 1995 China explicaba el 12% de las exportaciones mundiales de este rubro; en 2015, el 36% y el 34% en 2019. Muy por detrás aparecen Italia y Vietnam, con un 6% adicional cada uno. Los datos son de UNCTADStat.

<sup>4</sup> En el pasado, cuando su PBI per cápita era relativamente bajo, Corea del Sur también tuvo una destacada performance en materia de I+D. China posee actualmente el PBI per cápita (a paridad de poder adquisitivo) de Corea a principios de los noventa, cuando ya invertía entre 1,8% y 2% del PBI en I+D (datos de OCDEStat). Los datos de China de 1996 y 2015 son del Banco Mundial en tanto que los de 2019 fueron tomados del National Bureau of Statistics de China.

de productos chinos, acusando prácticas desleales de comercio, robo de propiedad intelectual y transferencia forzada de tecnología estadounidense. La denominada “guerra comercial” entre las dos superpotencias refleja una revisión de la estrategia estadounidense de relocalización de la producción manufacturera, la cual facilitó el ascenso del mayor competidor que haya tenido hasta ahora. A su vez, en este viraje, Estados Unidos procura asegurarse el abastecimiento de insumos y componentes estratégicos, así como disputar la hegemonía en tecnologías claves como el 5G.

Más allá de la pérdida de peso relativo, Estados Unidos continuó siendo el líder tecnológico mundial, hegemonía que todavía sostiene en términos militares y financieros. De las mil empresas que más invierten en I+D en el mundo, 340 son estadounidenses (y dentro del top 20, 10).<sup>5</sup> Un dinamismo particular tuvieron empresas ligadas a las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) (tales como Amazon, que pasó a ser la de mayor inversión en I+D del mundo en 2018, o Google, Apple y Facebook, que experimentaron un incremento exponencial en sus inversiones en I+D entre 2012 y 2018, ver cuadro 2). Las empresas biotecnológicas fueron otras de gran dinamismo en materia de inversión en I+D, aunque en 2018 ninguna había llegado a estar en el top 20.

En América Latina, el período 2016-2019 fue de un escaso dinamismo, con los principales países de la región creciendo menos que en la década previa. Tras haberse recuperado vigorosamente de la crisis internacional de 2009, Brasil experimentó una desaceleración económica a partir de 2011, para ingresar en una lisa y llana recesión en 2015-2016. La crisis económica se combinó con una crisis política, que derivó en la destitución en 2016 de la presidenta Dilma Rousseff del Partido de los Trabajadores. En 2018, y tras una lenta recuperación iniciada en 2017, Jair Bolsonaro resultó electo presidente. Bolsonaro asumió en 2019 con promesas de reformas liberalizadoras, y con una alianza estrecha con los actores del agro brasileño, que viene experimentando una profunda expansión en lo que va del siglo veintiuno: en 2018 el agro explicó el

---

<sup>5</sup> Los datos son de 2018 y corresponden al The Global 1000 Innovation Study desarrollado por PwC. A modo de comparación, Japón tuvo 160 empresas dentro del top 1000 y China 133. Mucho más abajo aparecen Alemania (44), Francia (41), Reino Unido (37) y Corea del Sur (33).

4,7% del PBI brasileño, el mayor guarismo desde por lo menos 1970. En contraste, la industria brasileña se redujo: en 2019, el PBI industrial per cápita brasileño fue un 19% inferior al del año 2010 y se ubicó en niveles similares al de mediados de los años setenta.<sup>6</sup>

**Cuadro 2.** Las 20 empresas de mayores gastos absolutos en I+D en 2018

Ránking en 2018	Compañía	País de origen	Rama	Gastos en I+D 2012, en millones de dólares	Gastos en I+D 2018, en millones de dólares	Variación % 2018 vs. 2012
1	Amazon	EE. UU.	Retail digital	2.909	22.620	677,6
2	Google	EE. UU.	Software	5.162	16.225	214,3
3	Volkswagen	Alemania	Automotriz	8.686	15.772	81,6
4	Samsung Electronics	Corea del Sur	Electrónica	9.319	15.311	64,3
5	Intel	EE. UU.	Electrónica	8.350	13.098	56,9
6	Microsoft	EE. UU.	Software	9.811	12.292	25,3
7	Apple	EE. UU.	Electrónica	2.429	11.581	376,8
8	Roche	Suiza	Farmacéutica	8.543	10.804	26,5
9	Johnson & Johnson	EE. UU.	Farmacéutica	7.548	10.554	39,8
10	Merck	EE. UU.	Farmacéutica	8.467	10.208	20,6
11	Toyota	Japón	Automotriz	7.342	10.020	36,5
12	Novartis	Suiza	Farmacéutica	10.172	8.510	-16,3
13	Ford	EE. UU.	Automotriz	5.300	8.000	50,9
14	Facebook	EE. UU.	Software	388	7.754	1898,5
15	Pfizer	EE. UU.	Farmacéutica	9.074	7.657	-15,6
16	General Motors	EE. UU.	Automotriz	8.124	7.300	-10,1
17	Daimler	Alemania	Automotriz	6.007	7.085	17,9
18	Honda	Japón	Automotriz	4.894	7.079	44,6
19	Sanofi	Francia	Farmacéutica	5.777	6.571	13,7
20	Siemens	Alemania	Bienes de capital	4.613	6.103	32,3

Fuente: elaboración propia en base a PwC (The 2018 Global Innovation 1000 Study).

<sup>6</sup> Datos tomados de la United Nations National Accounts Database y Banco Mundial.



La crisis de la industria brasileña, al igual que la argentina, reflejan una combinación de desaciertos en la política macroeconómica con una dificultad estructural para encontrar una inserción internacional virtuosa acorde a la nueva distribución de la producción global. La especialización en la exportación de materias primas, particularmente destinadas a China, no ha permitido hasta el momento traccionar el crecimiento de la mayor economía de la región.

### **El retorno de la política industrial**

Tras haber sido relegadas de la agenda de políticas *mainstream* con la vorágine pro mercado de fines de siglo veinte, la década de 2010 vio cómo las políticas industriales resurgieron en el mundo tanto en el plano académico como en las agendas gubernamentales, de las cuales, en sentido estricto, nunca se habían ido del todo. Dentro de estas, cosecharon particular interés las políticas ligadas al desarrollo de la industria 4.0, la biotecnología, la economía digital y las tecnologías limpias (mapa 1).

Detrás del resurgimiento de la política industrial subyace el reconocimiento de que los procesos de industrialización y sofisticación tecnológica y productiva son esenciales para elevar el nivel de vida de las sociedades y que la liberalización de mercados por sí sola no alcanza (o, incluso, a veces va directamente en contra) para lograr tal objetivo. La industrialización china, con su agresiva política de fomento industrial, ha constituido una amenaza de tal magnitud que ha obligado a revisar las intervenciones de los distintos países desarrollados en pos de no perder la carrera tecnológica. Si bien las miradas más escépticas del rol de la industria en el crecimiento en el siglo veintiuno se han centrado en su pérdida de relevancia en el PBI y en el empleo, lo cierto es que el sector manufacturero sigue siendo absolutamente determinante para explicar la innovación a nivel mundial. De acuerdo con datos de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), en 2017 el 73% de la I+D empresarial mundial estuvo explicado por la manufactura, cifra que se mantuvo prácticamente estable desde 2010. En China, Alemania, Japón y Corea del Sur (después de Estados Unidos, son los cuatro países que más invierten en I+D en términos absolutos), ese porcentaje estuvo entre el 85% y el 90%.

**Mapa 1.** Iniciativas de políticas de desarrollo productivo en el mundo, según año de lanzamiento



Fuente: Ministerio de Desarrollo Productivo (2020) en base a relevamientos propios y CEU-UIA.

La pandemia del COVID-19 redobló la importancia de la industria, ya que quien produce bienes es menos vulnerable. De este modo, y al igual que lo ocurrido a lo largo de la historia, tener industria es fundamental en términos de seguridad nacional y, también, sanitaria. Ejemplos

de ello abundaron a lo largo de 2020, cuando en plena primera ola de coronavirus, los países que no producían material y equipos sanitarios se encontraban sumamente vulnerables. Del mismo modo, al cierre de 2020 quedó de manifiesto que los países con capacidades tecnológicas para producir vacunas cuentan con ventaja envidiable para acabar con la pandemia.

## El plan económico de Cambiemos

El análisis del desempeño de la industria argentina durante el gobierno de Macri requiere detenerse previamente en las políticas macroeconómicas y productivas que se implementaron durante ese período, las cuales generaron un entorno complejo para el sector manufacturero. Es por ello que en esta sección se analizan, en primer lugar, las condiciones económicas con las que el gobierno llegó al poder y, luego, las políticas macroeconómicas y productivas ejecutadas.

### Las condiciones iniciales

Macri asumió con una economía que arrastraba importantes dificultades, pero que también contaba con activos valiosos. Su gestión comenzó con un escaso nivel de reservas en el Banco Central de la República Argentina (BCRA), que había impedido que la economía y la industria crecieran entre 2012 y 2015, controles cambiarios y su consecuente brecha cambiaria, déficits gemelos (fiscal y de cuenta corriente), una inflación que no bajaba del 25% anual y un tipo de cambio real que se había apreciado 33% entre fines de 2011 y fines de 2015. Asimismo, el gobierno entrante enfrentaba una coyuntura externa menos favorable que en los años previos, ya que desde 2013 se había agotado el súper ciclo de los *commodities* y, a su vez, desde 2015 la economía brasileña se encontraba en recesión.

Dentro de los activos con los que asumió Macri sobresalen un nivel de endeudamiento externo reducido y un mercado interno relativamente grande en términos históricos, producto de que, a pesar del estancamiento del último gobierno kirchnerista, los salarios reales y la participación asalariada en el ingreso permanecieron

elevados,<sup>7</sup> al igual que el empleo formal privado y la cantidad de empresas del sector privado.<sup>8</sup> Asimismo, los niveles de pobreza e indigencia de 2015 fueron incluso levemente inferiores a los de 2011, lo cual se explica por el hecho de que la distribución del ingreso mejoró moderadamente en un contexto de leve caída del ingreso per cápita.<sup>9</sup>

### El contexto macroeconómico

Macri asumió con un gran optimismo respecto al porvenir de Argentina (Sturzenegger, 2019). Durante la campaña electoral, el equipo económico de Cambiemos preveía un crecimiento económico base del 3% para los años siguientes, un *boom* inversor y una reducción rápida de la inflación, que permitiría pasar del 25% de 2015 a un 5% en 2019. El gobierno pensaba que para retornar al crecimiento era fundamental un cambio drástico respecto a las políticas económicas del kirchnerismo, en particular las implementadas a partir de fines de 2011. Así avanzó en su primer año de gestión en el desmantelamiento de los controles cambiarios y financieros (incluyendo entre otras cosas la restauración de la remisión de utilidades), la unificación cambiaria, la adopción de un tipo de cambio flotante, el arreglo con los *holdouts* (o “fondos buitres”), la recomposición de las tarifas de los servicios públicos, la apertura comercial y una política antiinflacionaria basada en metas de inflación.

---

<sup>7</sup> El salario real del sector privado formal creció 6% entre los cuartos trimestres de 2011 y 2015 (datos del Ministerio de Trabajo e institutos de estadística provinciales). En tanto, la participación asalariada en el valor agregado bruto trepó del 47,5% al 53% en el mismo período, alcanzando el mayor valor desde por lo menos 1993 (los datos son de estimación propia en base a Kennedy, Pacífico y Sánchez, 2018, e INDEC).

<sup>8</sup> En 2015 hubo 607 mil empresas formales activas en el sector privado, idéntica cifra a 2011. En tanto, la cantidad de puestos de trabajo formales en el sector privado creció 3,6% entre los cuartos trimestres de 2011 y 2015, una cifra algo inferior al crecimiento de la población en edad laboral (4,8%). Ambos datos son del Ministerio de Trabajo.

<sup>9</sup> De acuerdo a Zack, Scheingart y Favata (2020), la pobreza medida con la actual metodología del INDEC pasó del 29,4% de la población en el segundo semestre de 2011 a un 26,9% en el mismo período de 2015. En tanto, la indigencia pasó del 6,8% al 4,7% en el mismo período. Si bien el PBI por habitante cayó, la baja se produjo por la mejora del coeficiente de Gini del ingreso per cápita familiar, que pasó de 0,436 en el segundo semestre de 2011 a 0,420 en el mismo período de 2015.

El plan macroeconómico apuntaba a reducir el déficit fiscal heredado,<sup>10</sup> principalmente a través del recorte de subsidios a los servicios públicos (en particular, la energía) (Valdecantos, 2020). A su vez, se mencionaba que era el propio crecimiento económico el que permitiría reducir el déficit, a través de una mayor recaudación y de un mayor tamaño del PBI (denominador de la ecuación). De todos modos, en los primeros años del gobierno de Cambiemos, el déficit fiscal se elevó, debido principalmente a que la baja de los subsidios y salarios públicos fue más que compensada por rebajas impositivas (retenciones y bienes personales) e incrementos del gasto en las jubilaciones más altas por la llamada “reparación histórica” e intereses de la deuda.

Los primeros meses de gobierno estuvieron marcados por una contracción de la actividad, producto de que la devaluación que implicó la salida del “cepo” y el ajuste a los servicios públicos aceleró la inflación, haciendo caer el salario real y deprimiendo el mercado interno (gráfico 2). La estabilización del tipo de cambio y la posterior desaceleración de la inflación habilitaron una moderada recomposición del salario real que, junto con un mayor gasto público real (por ejemplo, vía obra pública), permitieron impulsar la economía desde fines de 2016 y durante gran parte de 2017 (Amico, 2020). La inversión, que había caído en 2016, tuvo un importante repunte en 2017 (+13,4%), en un contexto de mejora de las expectativas empresariales.

Sin embargo, el programa económico mostró pronto su principal debilidad: el déficit de cuenta corriente –que en 2017 alcanzó el 4,8% del PBI, una magnitud que no se daba desde 1913–, financiado con un creciente endeudamiento externo.<sup>11</sup> El crecimiento económico junto con la apertura comercial y la apreciación real del tipo de cambio, que permaneció con escaso movimiento nominal desde la salida del “cepo”, generaron un gran crecimiento de las importaciones, tanto de bienes como de servicios. Respecto a esto último, la apreciación cambiaria repercutió en la balanza turística, que por sí sola fue deficitaria en 9.262 millones

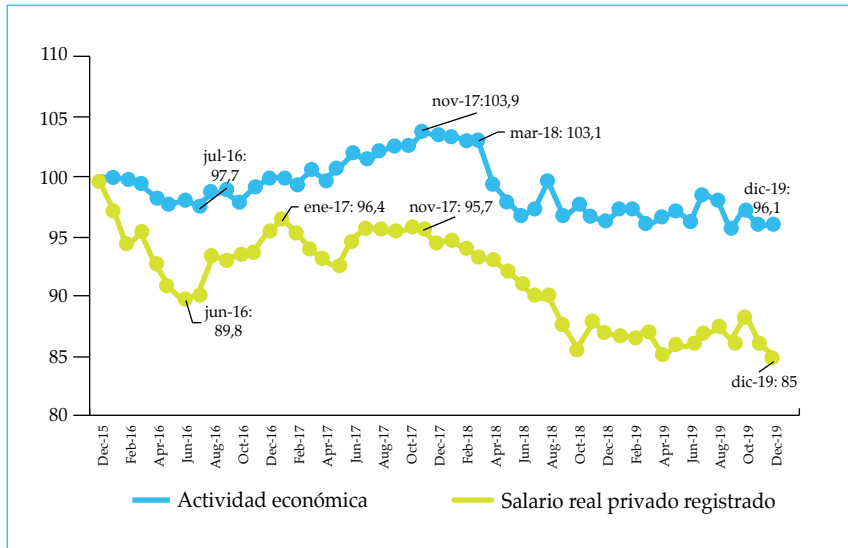
---

<sup>10</sup> El déficit primario en 2015 fue del 3,8% del PBI y el financiero fue del 5,1% (ver cuadro 3).

<sup>11</sup> Dato tomado de Fundación Norte y Sur y Banco Mundial.

de dólares en 2017, un 1,4% del PBI.<sup>12</sup> A modo de comparación, en 2015 el déficit turístico había sido de 4.210 millones.

**Gráfico 2.** Argentina. Evolución de la actividad económica y del salario real registrado privado (diciembre 2015=100), series desestacionalizadas



Fuente: elaboración propia en base a INDEC, IPC-CABA, IPC-San Luis y Ministerio de Trabajo.

En la mirada conceptual del gobierno, el déficit de cuenta corriente no era en sí mismo un problema. En todo caso, el problema de raíz era el frente fiscal: el Tesoro se endeudaba en el exterior para financiar su déficit, lo cual implicaba una entrada de dólares que apreciaba el tipo de cambio y, con ello, agravaba el déficit externo.

La recuperación económica finalizó en el primer trimestre de 2018, cuando se agotó el financiamiento externo para el déficit de cuenta corriente, la formación de activos externos y la refinanciación de la

<sup>12</sup> El turismo emisoro fue particularmente incentivado durante el gobierno de Cambiemos, ya que la salida del “cepo” de fines de 2015 implicó la eliminación de una retención del 35% (a cuenta del impuesto a las ganancias) vigente desde 2013 para uso de tarjetas de crédito en el exterior y compra de pasajes internacionales. De este modo, el tipo de cambio para el turismo emisoro se abarató en términos reales entre 2015 y 2017.

deuda externa. Entre abril y septiembre de 2018 la situación macrofinanciera fue sumamente tensa. El tipo de cambio pasó de 20 a 39 pesos en pocos meses. Luego, ante el continuo drenaje de reservas y el *default* acechando ante la imposibilidad de refinanciar la deuda, el gobierno pidió al Fondo Monetario Internacional (FMI) el crédito más grande de la historia de la institución por 57.000 millones de dólares. El Poder Ejecutivo esperaba que el crédito restableciera la confianza y el país pudiera volver a los mercados, para retornar así al escenario del año previo. No obstante, la salida de capitales continuó en medio de una errática intervención cambiaria, que incluyó fuertes discusiones con el FMI y dos cambios de presidentes del BCRA.

La progresión de la crisis cambiaria llevó a reestructurar el programa con el FMI, acelerando el ajuste fiscal previsto para 2019 (del 1,3% del PBI en el déficit primario a un 0%). El ajuste de las cuentas públicas implicaría un fuerte recorte en la obra pública (que había sido un motor de la recuperación en 2017) y, también, el retorno de las retenciones a las exportaciones, que el gobierno había eliminado al asumir en 2015 para la gran mayoría de los productos. A principios de septiembre de 2018, y luego de que el dólar rozara los 40 pesos, el Ejecutivo dispuso que todos los bienes y servicios de exportación pagaran retenciones de 3 o 4 pesos por dólar (los productos con mayor valor agregado pagaban 3 pesos y los de menor valor agregado 4 pesos), lo que daba una alícuota efectiva cercana al 7,5 y el 10% respectivamente (la soja fue la excepción y mantuvo alícuotas más altas).

Un segundo cambio relevante implementado en septiembre de 2018 fue el abandono del esquema de metas de inflación y su reemplazo por un enfoque de agregados monetarios, en donde la tasa de interés pasó a ser endógena y en donde se preveía un escaso crecimiento de la base monetaria. La tasa de interés de referencia –que ya había subido del 28 al 60% entre abril y agosto– tocó el 73% en octubre, a partir de cuando empezó a bajar gradualmente. La crisis cambiaria volvió a agudizarse en el período que siguió a las elecciones primarias de agosto de 2019, caracterizado por una nueva devaluación (que llevó el tipo de cambio mayorista de 43 a 56 pesos) y un profundo drenaje en las reservas, que pasaron de 66.000 a menos de 44.000 millones de dólares en tres meses. Tras las elecciones presidenciales de octubre, que consagraron a Alberto Fernández como nuevo presidente, el equipo económico de Cambiemos resolvió retornar a un

estricto control de cambios, que limitó la compra de divisas para ahorro al monto de 200 dólares mensuales. Recién ahí se estabilizaron las reservas.

Las consecuencias económicas, sociales y productivas de la crisis cambiaria fueron severas. La inflación se aceleró y acumuló un 47,6% anual en 2018 (y 53,8% en 2019), ambos valores los más altos desde 1991. Como efecto de ello, el salario real en el sector privado registrado se contrajo más de 10% en dos años. En el sector público, esa caída fue mayor, en torno al 12% solo en 2018.<sup>13</sup> La reducción del poder adquisitivo deprimió el consumo –principal componente del PBI– y, con ello, la actividad económica, que además se vio afectada por el ajuste fiscal. La inversión privada se desmoronó ante la recesión; solo las exportaciones –una vez superada la grave sequía agropecuaria de 2018– tuvieron un comportamiento positivo, creciendo 9% en 2019, impulsadas mayormente por el complejo agroindustrial y el hidrocarburífero (cuadro 3).

La merma en el ingreso disponible de las familias implicó una fuerte suba de la pobreza, que pasó del 25,7% en el segundo semestre de 2017 a superar el 35% en 2019. A su vez, el impacto de la recesión fue más agudo en los hogares de menores ingresos, cuyo poder adquisitivo cayó más que en los de mayores ingresos; es por tal razón que la desigualdad (medida por el coeficiente de Gini) alcanzó en 2019 el mayor valor desde 2010.

El deterioro de las condiciones de vida de la gran mayoría de la población, junto con la reunificación del peronismo, determinó la suerte electoral de Macri en 2019. Su gestión concluyó con 4 millones de nuevos pobres, 30.000 empresas menos, una mayor desigualdad, una precarización laboral creciente, una caída del 15% en el salario real privado registrado, una baja del 7,7% en el PBI per cápita y un incremento de la deuda externa en 107.000 millones de dólares. Entre los indicadores positivos, se encuentra el crecimiento del 18% en las cantidades exportadas de bienes, producto de la liberalización del comercio exterior –por ejemplo, a través de la eliminación de los cupos de exportación que habían existido en el período previo y de un menor peso de las retenciones en varios cultivos, principalmente maíz y trigo– y de la suba del tipo de cambio real.

---

<sup>13</sup> El dato del sector público surge del índice de salarios del INDEC. El del sector privado registrado, del Ministerio de Trabajo.



**Cuadro 3.** Argentina. Principales indicadores macroeconómicos y sociales del período 2015-2019 (var. i.a: variación interanual)

Dimensión	Variable	2015	2016	2017	2018	2019
Sector real	PBI (var. i.a)	2,7%	-2,1%	2,8%	-2,6%	-2,1%
	Consumo privado (var. i.a)	3,7%	-0,8%	4,2%	-2,2%	-2,1%
	Consumo público (var. i.a)	6,9%	-0,5%	2,6%	-1,7%	-1,0%
	Inversión (var. i.a)	3,5%	-5,8%	13,4%	-6,0%	-16,0%
	Cantidades exportadas (var. i.a)	-2,8%	5,3%	2,6%	0,5%	9,0%
	Cantidades importadas (var. i.a)	4,7%	5,8%	15,6%	-4,5%	-19,0%
Precios	Inflación minorista (dic-dic)	29,2%	35,1%	24,8%	47,6%	53,8%
Empresas	Cantidad de empresas registradas activas	606.457	604.908	604.552	592.780	576.611
Empleo	Empleo asalariado privado registrado (dic-dic)	1,3%	-0,6%	1,4%	-2,1%	-2,4%
	Tasa de asalarización formal (en %)	55,0%	52,9%	52,6%	52,3%	51,2%
Ingresos	Participación asalariada en el ingreso (en %)	53,0%	51,8%	51,8%	48,0%	46,1%
	Salario real privado registrado (dic-dic)	1,0%	-4,4%	-1,4%	-7,6%	-2,4%
	Tasa de pobreza (segundo semestre)	26,9%	30,3%	25,7%	32,0%	35,5%
	Coefficiente de Gini (segundo semestre)	42,1%	44,0%	42,2%	42,9%	44,4%
Fiscal	Resultado fiscal primario (en % del PBI)	-3,8%	-4,2%	-3,8%	-2,3%	-0,4%
	Resultado fiscal financiero (en % del PBI)	-5,1%	-5,8%	-5,9%	-5,0%	-3,8%
Sector externo	Saldo de cuenta corriente (en % del PBI)	-3,0%	-2,7%	-4,8%	-5,2%	-0,9%
	Tipo de cambio nominal (\$ por US\$)	9,3	14,8	16,6	28,1	47,2
	Tipo de cambio real (nov-15 =100)	109,7	124,9	117,1	145,1	161,1
	Reservas del BCRA (al 31-dic), en millones de US\$	25.563	39.308	55.055	65.806	44.848

Fuente: las variables del sector real fueron tomadas de INDEC; la de inflación minorista, de institutos de estadística provinciales (hasta 2016) e INDEC (desde entonces); la de empleo asalariado privado registrado fue tomada del Ministerio de Trabajo, en tanto que la tasa de asalarización formal (porcentaje de asalariados formales sobre el total de ocupados), de la Cuenta de Generación del Ingreso (2016-2019) y estimaciones propias en base a la EPH y SIPA para 2015. La participación asalariada en el ingreso fue tomada de INDEC (2016-2019) y el dato de 2015 fue empalmado con la estimación de Kennedy, Pacífico y Sánchez (2018). Los datos de salario real privado registrado fueron tomados del Ministerio de Trabajo. La tasa de pobreza 2016-2019 y el coeficiente de Gini corresponden a INDEC, en tanto que la de 2015 a Zack, Schteingart y Favata (2020). Los datos fiscales fueron tomados del Ministerio de Economía, en tanto que los del sector externo, del BCRA y Banco Mundial. Todos los datos son promedios anuales, salvo que se indique lo contrario (como en "dic-dic").

Como se verá luego, la industria fue particularmente afectada por el esquema macroeconómico del gobierno, a lo que se sumó la particular orientación que asumieron las políticas productivas, las cuales serán analizadas a continuación. La combinación de la caída del nivel de actividad, el incremento de tarifas, las muy elevadas tasas de interés (sin mecanismos de compensación vía subsidios de tasa) y el alza del costo de los insumos importados por la devaluación supusieron un escenario muy hostil para el desempeño industrial.<sup>14</sup>

### **El plan productivo del macrismo**

El horizonte productivo con el cual Cambiemos llegó al poder se plasmó, a nivel productivo, con tres conceptos: “inserción inteligente al mundo”, “el Plan Australia” y la idea de transformar la Argentina en el “supermercado del mundo”. La visión detrás de esto era una clara preferencia por la apertura comercial (contrastante con el proteccionismo del período 2012-2015) y por una especialización en recursos naturales, orientación similar a la que expresaba el llamado a ser “el granero del mundo”. Al acuñar la idea de “inserción inteligente al mundo”, el gobierno era consciente de que gran parte del imaginario popular asociaba “apertura económica” al desempleo y pauperización de los años noventa (y que terminaron en la crisis de 2001). De este modo, se concibió que el proceso de apertura no podía ser del todo abrupto y que además debía incorporar algunos mecanismos de compensación para los sectores perdedores (O’Farrell y otros, 2021). En tanto, la idea de “supermercado del mundo” ponía el foco en el potencial subutilizado del complejo agroindustrial –al cual se le debía “sacar el pie de la cabeza” a través de la baja de retenciones y la desregulación del comercio exterior (Ordóñez y Senesi, 2015)– y la del “plan Australia” promovía la idea de que es posible especializarse exitosamente en recursos naturales (además del agro, en energía y minería) (Tavosnanska, 2019). No solo

---

<sup>14</sup> Entre diciembre de 2015 y diciembre de 2019, el precio mayorista de la energía eléctrica subió 776%, y el de los productos importados 371%, superando al de la industria, que lo hizo en 338% (datos de INDEC). En tanto, la tasa activa real fue del 10,8% en 2018 y del 6,7% en 2019 (datos del BCRA deflactados con IPC-INDEC).

eso: Australia fue elegido como un ejemplo a seguir porque desde los años setenta tendió a liberalizar su economía y a especializarse crecientemente en recursos naturales y servicios en desmedro de la industria. De esta manera, su imagen servía para justificar la desindustrialización que el esquema de incentivos propuestos implicaría.<sup>15</sup> El modelo productivo del gobierno incorporaba esta visión idílica de ciertos países exportadores de recursos naturales, como la necesidad de transformar una sociedad cuyos problemas eran asociados al complejo manufacturero, el peronismo y los sindicatos.

El plan productivo del gobierno de Cambiemos, que estuvo diseñado por el Ministerio de Producción, vio la luz en 2016. En dicho documento, el gobierno clasificó a los sectores transables en cuatro tipos:

- Los “competitivos”, como la agroindustria (aceites, molienda de cereales o lácteos, entre otros), caracterizados por una elevada productividad relativa respecto al resto del mundo y, por ende, una alta inserción exportadora y reducidos mecanismos de protección no arancelarios (López y Pascuini, 2018). En el Plan Productivo Nacional se sostuvo que estos sectores debían ser impulsados a través de una estrategia específica, como la apertura de mercados (a través de la suscripción de acuerdos comerciales, entre los que se destacaría el potencial acuerdo entre la Unión Europea y el Mercosur),<sup>16</sup> la promoción de exportaciones, la atracción de inversión extranjera y el financiamiento para operaciones en el exterior.
- Los “nichos competitivos”, caracterizados por una alta inserción exportadora, pero también por algunos rubros con fuerte penetración importadora o con protección por medio de mecanismos no

---

<sup>15</sup> Australia había tenido un esquema industrialista y mercadointernista durante gran parte del siglo veinte. A partir de los años setenta, viró hacia una estrategia más aperturista, sin que ello implicara una crisis relevante. En efecto, entre 1992 y 2019, Australia no tuvo ningún año de caída del PBI. La pandemia del COVID-19 quebró esa tendencia.

<sup>16</sup> Luego de veinte años, en junio de 2019 culminaron las negociaciones para llegar a un acuerdo de asociación entre la Unión Europea y el Mercosur que, con el correr de los meses, se fue diluyendo. Las principales trabas surgieron del lado europeo, en particular por la política ambiental del gobierno de Bolsonaro y la deforestación de la Amazonia, aunque también incidió la resistencia de los productores agropecuarios europeos al acuerdo de libre comercio.

arancelarios (López y Pascuini, 2018). Dentro de este grupo se ubican la biotecnología, los servicios basados en el conocimiento (SBC), como *software* y servicios profesionales, y el turismo. Además de los instrumentos anteriores, el Plan Productivo Nacional propuso como estrategia de incentivo el fortalecimiento del capital humano (dada la existencia de cuellos de botella por el lado del personal), el financiamiento a nichos con potencial y el impulso a las certificaciones internacionales y los sellos de calidad.

- Los sectores “sensibles”, caracterizados por una escasa inserción internacional, una relevante contribución al empleo (semicalificado o poco calificado), una fuerte protección comercial, y que además compiten con las importaciones de países de bajos ingresos, mayormente, de Asia (Secretaría de Transformación Productiva, 2016). Las ramas más representativas de este grupo son textiles, calzado, electrónica de consumo y muebles. En la mirada del gobierno, estos sectores debían ser expuestos a una mayor competencia importadora, y compensados con algunos instrumentos que facilitasen la “reconversión”, tales como financiamiento y programas de reentrenamiento laboral. En la práctica, la apertura fue rápida en el segmento de computadoras (que pasaron a tener arancel 0% a la importación) y en ciertos hilados textiles, pero más gradual en celulares y confecciones de ropa.
- Los sectores “latentes”, caracterizados por cierta (limitada) inserción internacional –lo que demuestra su potencial competitivo– y por un predominio de actividades de una elevada productividad relativa frente a otros sectores de la estructura productiva argentina (aunque inferior a la de la mayoría de los competidores de Argentina). A pesar de cierta vocación exportadora, la penetración importadora es mayor, a la vez que existen varios mecanismos de protección no arancelaria. Al igual que en los sectores sensibles, en estas ramas (entre las que destacan el complejo automotor, la maquinaria agrícola y la industria farmacéutica) una mayor apertura comercial tendría efectos importantes en materia de producción y sobre todo empleo. De acuerdo con el Plan Productivo Nacional, los sectores “latentes” deberían “reconvertir” a alrededor de un tercio de su personal –para así ganar en productividad y competitividad–, y las políticas públicas para el sector deberían centrarse en el apoyo exportador, en el desarrollo de mecanismos de financiación de exportaciones y en las mejoras de gestión.

De la lectura de los lineamientos del Plan Productivo se observa una clara preferencia por los instrumentos de políticas productivas de corte horizontal (como infraestructura, crédito y capital humano), algo que también se verificó en lo discursivo hacia el sector privado y en iniciativas como la reforma tributaria de 2017 (en la que se redujeron las contribuciones patronales al sector privado, a la vez que se eliminó la ventaja relativa que tenía la industria con el esquema vigente desde 2001).

En buena parte del equipo económico, la mirada era que las políticas verticales (que implican seleccionar ciertos sectores sobre otros) conllevaban el riesgo de distorsionar excesivamente mercados. Sin embargo, en la práctica terminaron implementándose varias políticas verticales, como la Ley Autopartista Nacional (27.623), que otorga crédito fiscal a las terminales proporcional al valor de compra de autopartes locales, estableciendo mínimos de contenido local de 25% en utilitarios y 30% en autos (Tavosnanska, 2019). Otra iniciativa ajena al discurso predominante fue la Ley de Compre Argentino y Desarrollo de Proveedores (27.437), que mejoró las condiciones de las empresas nacionales para acceder a las compras estatales: eleva los márgenes de preferencia, establece reserva de mercado para las pymes y la obligatoriedad de realizar acuerdos de cooperación con empresas nacionales para la provisión de grandes proyectos de infraestructura y contratos de gran porte. Por otra parte, la Ley Pyme (27.264) otorgó una serie de beneficios fiscales a las pequeñas y medianas empresas, entre los que se encuentran el pago de IVA a 90 días, la posibilidad de tomar el impuesto al cheque a cuenta del impuesto a las ganancias, la eliminación del impuesto a la ganancia mínima presunta y la baja del impuesto a las ganancias para sociedades que invierten (Tavosnanska, 2019).<sup>17</sup> Si bien esta normativa era mayormente horizontal, contemplaba algunos beneficios adicionales para el sector industrial (por ejemplo, en el impuesto sobre los créditos y los débitos), aunque sus beneficios tuvieron una duración de dos años porque se había diseñado como un paquete de estímulo para la reactivación

---

<sup>17</sup> Estas dos iniciativas a contramano de la mirada predominante fueron impulsadas desde áreas del Ministerio de Producción (como la Secretaría de Industria y la Secretaría PyME) que se nutrieron de funcionarios que provenían de la Unión Industrial Argentina y que, por tanto, tenían una mirada más cercana a la del mundo industrial.

productiva. Vale agregar, además, la continuidad normativa de esquemas de promoción sectorial preexistentes, como el régimen de Tierra del Fuego (vigente hasta 2023), el de los biocombustibles (creado en 2006 y vigente hasta 2021) y el de bienes de capital (creado en 2001 y renovado anualmente). Estos regímenes, provenientes de gestiones anteriores, continuaron siendo los más importantes en términos fiscales.

En resumidas cuentas, la propuesta del Plan Australia consistió en apuntalar los complejos ligados a los recursos naturales y los servicios, que debían desarrollarse mientras gran parte de la industria se desmantelaba gradualmente para evitar mayores problemas sociales. En general, el gobierno tendió a pensar que el principal aporte de las manufacturas industriales es el empleo, dejando de lado su potencial en el desarrollo tecnológico, la innovación y las exportaciones.

El rol secundario asignado al desarrollo productivo tuvo como correlato una reducción presupuestaria severa al sistema científico-tecnológico: la inversión pública en I+D pasó de un máximo del 0,47% del PBI en 2015 a 0,28% en 2019, el menor valor desde por lo menos 2007.<sup>18</sup> Esta contracción se produjo mayormente a partir de la caída del poder adquisitivo del personal de ciencia y tecnología del sector público, como investigadores y becarios, que replicó –incluso con mayor intensidad– lo ocurrido en el conjunto del empleo público.<sup>19</sup> A su vez, la cantidad de investigadores y becarios en el sector público detuvo la marcha ascendente de los años previos y se redujeron los fondos para la compra de equipamiento. Los organismos públicos afectados incluyeron al CONICET, el INTA y el INTI. A su vez, el Fondo Tecnológico Argentino (FONTAR) –destinado a empresas de base tecnológica– redujo su potencia, minimizando los aportes no reembolsables y concentrándose principalmente en la asignación de créditos (Tavosnanska, 2019).

Algunos complejos productivos de alta intensidad en I+D y centrados en el Estado (como el nuclear y el satelital, que habían sido muy potenciados entre 2003 y 2015) también dejaron de ser prioridad de la

---

<sup>18</sup> Datos del Ministerio de Ciencia y Tecnología.

<sup>19</sup> Entre los cuartos trimestres de 2015 y 2019 el salario real promedio en los empleados del CONICET cayó 31% en términos reales. En el sector público, esa baja fue del 18%. Los datos son de estimación propia en base al SIPA, INDEC e IPC-Provincias.

política pública y, por ende, estuvieron afectados por las restricciones presupuestarias del período. En el caso nuclear, se suspendió la construcción de la cuarta y quinta central atómica (que iban a llevarse a cabo con financiamiento chino), alterando la dinámica de trabajo de empresas públicas como INVAP y Nucleoeléctrica Argentina, y organismos científicos como la Comisión Nacional de Energía Atómica. En el caso satelital, y a pesar de la sanción de la ley de promoción de la industria satelital de 2015, la reducción presupuestaria implicó la suspensión de la construcción del tercer satélite geostacionario de comunicaciones ARSAT-3 (que iba a ser manufacturado por INVAP, tras el exitoso lanzamiento de los ARSAT-1 y ARSAT-2 en 2014 y 2015 respectivamente). INVAP no solo se vio afectada por el “parate” nuclear y satelital, sino por la baja de la demanda pública en bienes como drones y radares; de este modo, pasó a tener crecientes dificultades para pagar sueldos y tendió a centrar una mayor parte de su facturación en la exportación (Tavosnanska, 2019). También estuvieron afectadas empresas públicas ligadas al complejo militar-industrial como FADEA (por ejemplo, con la ralentización de la construcción del avión Pampa) y Fabricaciones Militares (a partir del despido de parte del personal y del cierre de plantas como la de Azul).

En contraste con la crisis de los proveedores de los sectores nucleares e hidroeléctricos, el Plan Renovar y sus incentivos fiscales para la incorporación de contenido nacional crearon un nuevo sector de ensamble de molinos eólicos. Vestas y Nordex se asociaron con empresas nacionales para ensamblar molinos en el país y poder así obtener cuantiosos subsidios a pesar del bajo contenido nacional. Paradójicamente, el gobierno que se jactaba de reducir la producción electrónica, fuertemente subsidiada y de bajo valor agregado, creó un polo productivo de similares características. Hasta el momento, el principal impacto positivo de dicha política fue la validación de la empresa metalúrgica Calviño como proveedora internacional de torres para molinos, particularmente a Estados Unidos.

Por último, cabe mencionar que el BCRA dio de baja la Línea de Crédito para la Inversión Productiva (LICIP). Dicha línea, instaurada en 2012 luego de la reforma de la carta orgánica, obligaba a los bancos públicos y privados a destinar parte de sus recursos al crédito productivo a tasas accesibles, disponiendo multas para aquellos que

no cumplieran. En el año y medio posterior a la creación de la LICIP, el crédito a las pymes en pesos se incrementó 74% en términos reales. Tras el cambio de gobierno, el BCRA realizó distintas modificaciones a la línea hasta suspenderla. Junto con la suba de tasas, el resultado fue una caída del 57% en el crédito pyme en pesos en términos reales entre 2015 y 2019.

### El desempeño industrial entre 2016 y 2019

El producto industrial cayó 13,5% entre 2015 y 2019, con retracciones en todos los años salvo en 2017, en donde creció un 2,6%. Dado que el desempeño industrial siempre fue inferior al del conjunto de la economía, la participación en el producto retrocedió año tras año: de un 20,8% del valor agregado bruto en 2015 pasó a un 18,7% en 2019 (cuadro 4). Vale apuntar que esta tendencia hacia un peor desempeño relativo de la industria se había dado en el cuatrienio anterior, cuando la participación industrial en el producto se había reducido en 1,6 porcentuales.<sup>20</sup> En la comparación internacional, el desempeño argentino fue el peor entre los países con producción manufacturera relevante: el PBI industrial per cápita (que puede tomarse como *proxy* de industrialización) retrocedió 17,2% entre 2015 y 2019 (gráfico 3).

La caída de la producción fabril fue acompañada por la de otros indicadores. Cerraron más de 4.500 empresas industriales, lo que equivale al 8,2% del total existente en 2015. A su vez, el empleo industrial formal se retrajo todos los años: en 2019, la industria había expulsado al 11,5% de su nómina, lo que en valores absolutos equivale a 144.000 puestos de trabajo formales. El empleo industrial total se mantuvo en términos absolutos, lo cual implica una precarización laboral creciente en el sector (al igual que en el conjunto de la economía, ver cuadro 3): si en 2015, el 53,9% de los empleados del sector eran asalariados formales, para 2019 esa cifra había caído al 47,9%, a expensas del empleo informal y cuentapropista. El salario real del sector también se contrajo (-14,8%),

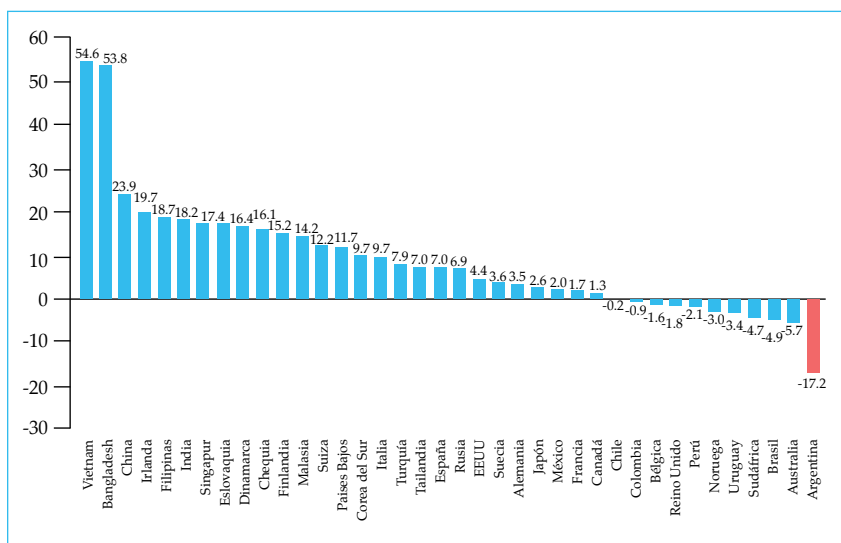
---

<sup>20</sup> En 2011 la industria explicó el 22,3% de la producción. Los datos están a precios constantes de 2004 y fueron tomados de INDEC.



siguiendo a grandes rasgos la tendencia de lo ocurrido en el conjunto de la economía. En paralelo, la distribución funcional del ingreso se deterioró: si en 2015 el 45,9% del valor agregado industrial era apropiado por los trabajadores, para 2019 esa cifra se había reducido al 39,3%, fundamentalmente por lo ocurrido entre 2017 y 2019.<sup>21</sup> La contracara de ello fue un creciente peso del excedente bruto de explotación, particularmente en las empresas industriales exportadoras, que se vieron beneficiadas por la suba del tipo de cambio real.

**Gráfico 3.** Variación de la producción industrial per cápita entre 2015 y 2019, países seleccionados (porcentaje)



Fuente: elaboración propia en base a Banco Mundial y United Nations National Accounts Database.

<sup>21</sup> La distribución funcional del ingreso casi no se alteró entre 2015 y 2016, y a pesar del salto cambiario de fines de 2015. La razón es que la apertura comercial iniciada en 2016 neutralizó la mejora del precio relativo derivada de la devaluación. En tanto, la masa salarial real cayó en una magnitud muy similar a la producción física.

**Cuadro 4.** Argentina. Principales indicadores de la industria manufacturera

Dimensión	Variable	2015	2016	2017	2018	2019
Producción	Producción industrial (2015=100)	100,0	94,4	96,8	92,2	86,5
	Producción industrial (variación i.a)	0,8%	-5,6%	2,6%	-4,8%	-6,2%
	Participación de la industria en el VAB	20,8%	20,1%	20,1%	19,6%	18,7%
Precios	Precio relativo de la industria (2015=100)	100,0	98,2	93,5	95,3	102,2
Demografía empresarial	Cantidad de empresas industriales	55.926	55.644	54.728	53.337	51.346
Empleo	Asalariados formales registrados en la industria	1.257.248	1.235.716	1.206.920	1.173.680	1.113.702
	Puestos de trabajo totales en la industria	2.332.837	2.334.272	2.333.984	2.300.374	2.325.786
	Tasa de asalarización formal	53,9%	52,9%	51,7%	51,0%	47,9%
Salarios	Salario real industrial formal (2015=100)	100,0	94,7	97,7	91,9	85,2
	Participación asalariada en el VAB industrial	45,9%	46,5%	48,0%	43,4%	39,3%
Comercio exterior	Exportaciones MOA (en millones de dólares)	23.288	23.362	22.564	22.941	23.962
	Exportaciones MOI (en millones de dólares)	17.949	16.806	18.789	20.618	19.211
	Importaciones MOA (en millones de dólares)	1.461	1.491	1.781	1.777	1.368
	Importaciones MOI (en millones de dólares)	50.251	47.063	56.492	52.564	39.362
	Saldo comercial MOA	21.827	21.871	20.783	21.164	22.594
	Saldo comercial MOI	-32.301	-30.257	-37.702	-31.946	-20.151

MOA: manufacturas de origen agropecuario; MOI: manufacturas de origen industrial.

Fuente: elaboración propia en base a INDEC (EPH, CGI, CCNN), SIPA, Ministerio de Trabajo y AFIP. Los datos de participación industrial en el valor agregado bruto son en precios constantes de 2004. A su vez, los datos referidos a empleo y participación asalariada en el VAB industrial para 2015 son estimaciones propias en base a SIPA, AFIP y EPH.

## Heterogeneidades sectoriales

La caída de la producción industrial fue generalizada: todas las ramas cayeron entre 2015 y 2019 (y lo hicieron más que el promedio de la

economía), a excepción de metales comunes, que experimentó una leve suba del 1,1%, traccionada por el yacimiento Vaca Muerta, dado que la producción de tubos sin costura subió 75%, y permitió compensar la caída de la demanda del complejo metalmeccánico-automotor (cuadro 5).

Las ramas que más cayeron fueron aquellas consideradas “sensibles” y las “latentes”, siguiendo la terminología del Plan Productivo. Se destaca en primer lugar maquinaria de oficina (-53,2%), producto de la apertura comercial en computadoras, que hizo caer el precio relativo del sector un 23%. Una trayectoria similar se dio en la fabricación de equipos de radio, televisión y comunicaciones, que disminuyó 25,5%. La menor caída relativa se debió a que la apertura importadora fue menor en este sector, por su mayor importancia relativa en la economía fueguina y un mayor poder de presión de las grandes firmas del sector para evitar una apertura al estilo de lo ocurrido con las computadoras (O’Farrell y otros, 2021). Por fuera de la electrónica, la producción de confecciones de prendas de vestir fue una de las más castigadas (-37,3%), tanto por la caída de la demanda interna como por una mayor penetración de importaciones, que terminó por disciplinar los precios relativos sectoriales (-19%). El desplome de la producción de indumentaria arrastró también al eslabón textil, que cayó 30,1%; la caída fue algo menor debido a un mejor rendimiento relativo de algunas empresas dedicadas a la fase más primaria de la cadena (como preparación de fibras de algodón y de lana), que tienen una mayor inserción exportadora. Algo similar a la industria textil ocurrió con cuero y calzado (-25,4%), en donde la contracción se explicó por calzado y artículos de cuero y marroquinería; en contraste, y al igual que lo que ocurrió con las fibras textiles, la fase más primaria de la cadena (curtido de cueros) mantuvo una mejor performance, habida cuenta de la mayor salida exportadora de este eslabón. Cuero y calzado también tuvo un deterioro de los precios relativos, producto de la apertura comercial del período. Una trayectoria similar siguieron ramas como muebles, colchones y juguetes. La industria naval, ferroviaria, aeronáutica y de motocicletas (agrupadas en “otros equipos de transporte”) también estuvieron entre las de peor desempeño (con caídas mayores al 50%); incidieron aquí el retroceso de empresas públicas como FADEA, Fabricaciones Militares, INVAP y el astillero Tandanor, y la caída de la demanda interna (que repercutió particularmente en la fabricación de motocicletas).

**Cuadro 5.** Argentina. Evolución de la producción sectorial en la industria manufacturera entre 2015 y 2019

Rama	2015	2016	2017	2018	2019	Variación 2015-2019
Metales comunes	100,0	91,4	105,5	110,1	101,1	1,1%
Alimentos y bebidas	100,0	97,5	96,9	95,3	94,4	-5,6%
Madera	100,0	91,1	97,1	95,6	94,1	-5,9%
Minerales no metálicos	100,0	93,7	99,9	100,0	93,3	-6,7%
Refinación de petróleo	100,0	97,6	97,4	93,0	92,4	-7,6%
Elaborados del metal	100,0	94,1	101,8	99,8	92,1	-7,9%
Papel	100,0	95,3	95,6	94,2	91,8	-8,2%
Químicos	100,0	98,8	99,6	93,1	88,9	-11,1%
Edición e impresión	100,0	94,0	94,8	90,2	87,3	-12,7%
Promedio industrial	100,0	94,4	96,8	92,2	86,5	-13,5%
Instrumentos médicos y de precisión	100,0	79,9	83,5	83,0	81,9	-18,1%
Maquinaria y equipo	100,0	101,7	115,4	92,7	81,4	-18,6%
Tabaco	100,0	85,2	87,1	80,2	78,4	-21,6%
Caucho y plástico	100,0	88,4	89,9	80,7	75,4	-24,6%
Cuero y calzado	100,0	91,5	81,5	80,0	74,6	-25,4%
Equipos y aparatos de radio, TV y comunicaciones	100,0	93,8	97,8	91,7	74,5	-25,5%
Automotriz	100,0	85,7	93,0	94,7	74,0	-26,0%
Muebles, colchones, juguetes y otros	100,0	91,1	97,5	81,5	71,1	-28,9%
Maquinarias y aparatos eléctricos	100,0	88,7	88,4	80,8	70,6	-29,4%
Textiles	100,0	88,4	83,4	74,7	69,9	-30,1%
Confeciones	100,0	88,2	78,8	72,4	62,7	-37,3%
Otros equipos de transporte	100,0	82,1	97,9	70,9	47,3	-52,7%
Maquinaria de oficina, contabilidad e informática	100,0	75,1	59,5	54,0	46,8	-53,2%

Fuente: elaboración propia en base a INDEC.

La automotriz fue otra de las ramas de mayor retracción, lo cual se explica en gran medida por el deterioro del poder adquisitivo de los hogares, el escaso dinamismo brasileño y una mayor penetración importadora tanto en el mercado nacional como en las autopartes (y a pesar de la ley de promoción). La automotriz es una industria de alta elasticidad-ingreso, de modo que su comportamiento tiende a sobrereaccionar ante los ciclos económicos. Con todo, el mal desempeño del sector no fue homogéneo; mientras que terminales como Toyota (la más exportadora del sector) incrementaron la producción de pickups y conquistaron nuevos mercados por fuera de Brasil (mayormente, en América Latina), en otras automotrices la producción y las exportaciones se retrajeron (y las importaciones se incrementaron).<sup>22</sup> Por ejemplo, empresas como Volkswagen, Ford, Peugeot y General Motors redujeron su dotación de trabajadores en más del 25%. El mercado nacional fue crecientemente abastecido desde Brasil, país que ofreció ingentes subsidios para la radicación de inversiones de las terminales en sus planes Rota 2030 e Innova Auto. El desbalance comercial se reflejó en el incumplimiento del *flex* que regula la relación entre los despachos de automóviles en ambos sentidos. Dicho incumplimiento implicaba multas que se estimaron en más de 700 millones de dólares y fueron condonadas por el gobierno antes de finalizar su gestión.

Un sector que tuvo una clara heterogeneidad interna fue el de maquinarias y equipos y productos elaborados del metal, los más importantes de la industria metalmeccánica no automotriz. En 2019, estos dos sectores dieron cuenta de casi el 10% del PBI industrial. La fabricación de maquinarias y equipos se contrajo 18,6% (por encima de la media industrial), en tanto que la de productos elaborados del metal lo hizo en 7,9% (por debajo de la media). Dentro de maquinarias y equipos, el desempeño fue dispar: la fabricación de electrodomésticos (también bienes de alta elasticidad-ingreso) se vio muy golpeada por la pérdida de poder adquisitivo de los hogares, así como por crecientes importaciones. En contraste, la producción de maquinaria agropecuaria tuvo

---

<sup>22</sup> De acuerdo a la revista *Mercado*, en 2019 Toyota pasó a ser la segunda empresa no financiera de mayor facturación del país, solo por detrás de YPF. En 2015 había ocupado el décimo puesto.

un mejor desempeño producto de la mejor situación relativa del agro. Con todo, vale apuntar que las inversiones realizadas por el agro (particularmente en 2017) tendieron a ser abastecidas con oferta importada, que creció en mucha mayor medida que la producción nacional. Dentro de los productos elaborados del metal, los más afectados fueron bienes finales como artículos de ferretería y herramientas, también producto de la caída de la demanda y la mayor penetración de importaciones. En contraste, bienes de capital ligados al agro (como silos o depósitos), si bien no crecieron, tampoco registraron caídas significativas.

A pesar de las reiteradas apelaciones a ser el “supermercado del mundo”, la producción de alimentos y bebidas se redujo 5,6%. La caída del salario real golpeó a la industria alimenticia, aunque lo hizo en una magnitud menor a la del resto de las ramas dado que se trata de un sector con una baja elasticidad-ingreso (al ser un componente clave de la canasta básica). De todos modos, se observaron importantes heterogeneidades internas dentro del complejo agroindustrial: mientras que la industria cárnica y de molienda de trigo se favorecieron por la eliminación de cupos de exportación y la baja de retenciones, la fabricación de lácteos, golosinas y gaseosas se resintió producto de la caída del consumo interno.

Otra rama de importancia que se contrajo sensiblemente (aunque menos que el promedio industrial) fue la química (-11,1%), que experimentó una suba del 20% en sus precios relativos, en parte porque la apertura comercial fue de menor intensidad que en otras ramas.<sup>23</sup> La industria química ha sido una de las más resilientes a las crisis industriales argentinas y en general ha sido de las de mejor desempeño desde los años setenta; no sorprende, por tanto, que su contribución al PBI industrial haya crecido sistemáticamente desde entonces, hasta rozar el 15% en 2019. No obstante, al interior de este sector hubo también heterogeneidades importantes: mientras que las ramas ligadas a la actividad agropecuaria (como fertilizantes o biodiésel) crecieron punta a punta, las que proveen de insumos a otras ramas industriales (como sustancias

---

<sup>23</sup> La ratio de importaciones sobre consumo aparente trepó del 29,8% al 34,6% entre 2015 y 2019 en el sector, lo que equivale a una suba del 16%, menor al promedio industrial (que pasó de 17,9% al 22,6%, esto es +27%, ver cuadro 7 más adelante).

químicas básicas y plásticos en formas primarias) o las ligadas al consumo de los hogares (como productos de higiene, limpieza y perfumería) se contrajeron por la reducción del consumo interno.

Una mención aparte merece el sector farmacéutico, rama que ha ido ganando participación en el PBI industrial en el largo plazo de la mano de la mayor esperanza de vida de la población. Entre 2015 y 2019, no obstante, el sector se contrajo alrededor de un 10%, debido a varios cambios relevantes en la política de compras públicas. Uno de ellos es el cambio en la política del PAMI, que explica el 40% del mercado nacional de medicamentos, al reducir la dispensa gratuita de medicamentos a jubilados.

La refinación de petróleo, una de las ramas industriales más intensivas en capital, tuvo una contracción más moderada que la media (-7,6%); se trata de un sector menos procíclico que los demás, ya que gran parte de la producción es naftas y gasoil, que correlacionan con la movilidad del transporte automotor, tanto de cargas como de pasajeros; en la prepandemia, este último tendió a responder más al crecimiento demográfico y al tamaño del parque automotor que al ciclo económico. También forma parte de esta rama la producción de asfalto, que exhibió un gran crecimiento en 2017 (de la mano de la obra pública en un año electoral), seguido luego por una drástica contracción en el marco del ajuste fiscal que siguió al programa con el FMI.

En tanto, minerales no metálicos (sector que da cuenta de casi el 5% del PBI industrial) cayó 6,7% entre 2015 y 2019, menos que el promedio industrial. Este sector reprodujo la tendencia de la construcción y se vio menos afectado por la apertura comercial debido al alto costo de transporte inherente a varias de sus ramas (como cemento, que es prácticamente un bien no transable).

Por último, las ramas ligadas a la industria forestal (madera, papel y edición e impresión) registraron en todos los casos caídas menos pronunciadas que el promedio industrial. Nuevamente, y al igual que lo que ocurrió con ramas como la textil o la de cuero, el eslabón más primario y con mayor propensión a exportar (aserrado de madera) creció, lo que permitió atenuar la caída en el resto de los subsectores de este complejo productivo.

En resumen, las ramas más afectadas fueron las más intensivas en mano de obra (afectadas por la apertura) y las que destinan su

producción hacia el mercado interno. Los sectores que se esperaba que lideren el crecimiento en estos años –absorbiendo parte de la mano de obra expulsada por los “sensibles” y “latentes”– como la agroindustria, también redujeron su producción. De este modo, los trabajadores que fueron expulsados de sectores “sensibles” y “latentes” no se trasladaron a ramas de mayores niveles de competitividad, sino que pasaron al desempleo o a la informalidad.

### Demografía empresarial

La cantidad de empresas industriales formales cayó de forma constante (cuadro 4), dando como resultado una reducción de 8,2% (unas 4.500 empresas). De este modo, en 2019 la cantidad de empresas industriales formales activas fue la menor desde 2005. Por su lado, dado que el empleo industrial formal se retrajo aún más, el tamaño medio de trabajadores por empresa se contrajo, pasando de 22,5 en 2015 a 21,7 en 2019.<sup>24</sup>

Si bien la caída fue difundida a la gran mayoría de las actividades, hubo algunas ramas puntuales que incrementaron su cantidad de firmas, en todos los casos ligadas a la industria de alimentos y bebidas. De acuerdo con datos de la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP), entre diciembre de 2015 y diciembre de 2019 se triplicó la cantidad de emprendimientos ligados a la producción de cerveza (mayormente artesanal), los cuales tuvieron un *boom* particularmente a partir de 2017. También se incrementó la cantidad de empresas ligadas a la fabricación de productos de panadería, comidas preparadas, helados, fiambres y embutidos y también frigoríficos. En contraste, la gran mayoría del remanente de ramas industriales redujo la cantidad de empresas formales activas.

A nivel regional, los datos del cuadro 6 muestran lo ocurrido en materia de domicilios de explotación fabriles en esos cuatro años.<sup>25</sup> De

<sup>24</sup> Datos tomados del Observatorio de Empleo y Dinámica Empresarial del Ministerio de Trabajo.

<sup>25</sup> Vale mencionar que esta metodología, desarrollada por el Ministerio de Trabajo, no es comparable con la de un censo económico, ya que aquí se toman estimaciones en base a los registros administrativos de la seguridad social y solo se contempla el empleo for-



modo análogo a lo ocurrido con la cantidad de empresas, la cantidad de domicilios de explotación se contrajo 5,1%; sin embargo, en términos territoriales el impacto fue disímil. Las mayores caídas relativas se produjeron en zonas patagónicas como Ushuaia, Río Grande, Trelew-Rawson y el Golfo San Jorge, y también en San Luis y Catamarca. En el Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA), que explica la mitad de los establecimientos industriales formales del país, la caída fue del 7,6%. La reducción fue menor en zonas de mayor desarrollo agroindustrial, como Córdoba (-2,4%) y Mendoza (-0,8%). Solo se observaron algunos incrementos de domicilios de explotación fabriles en regiones puntuales de baja densidad industrial (como varias capitales del norte, como Formosa, San Salvador de Jujuy, Posadas, Resistencia-Corrientes o Salta, más Río Cuarto), y que no llegaron a compensar el deterioro de las grandes zonas industriales del país.

### **Comercio exterior**

Entre 2015 y 2019 las exportaciones industriales tuvieron un incremento de apenas 5% acumulado en esos cuatro años, a diferencia de lo que ocurrió con las de productos primarios (+32%) y combustibles y energía (+97%). Las manufacturas de origen agropecuario (MOA) se elevaron 7% (10% en cantidades), alcanzando los 23.962 millones de dólares en 2019, mientras las de origen industrial (MOI) crecieron 3% hasta los 19.211 millones de dólares (12% en cantidades). Las importaciones, por su parte, se incrementaron los primeros dos años un 13% producto de la apertura comercial, para luego derrumbarse y terminar el cuatrienio con 22% de caída. El ajuste comercial fue tan profundo que logró revertir el saldo comercial industrial (MOA y MOI), que en 2015 fue de -10.474 millones de dólares y terminó siendo positivo en 2.443 millones en 2019 (gráfico 4). En particular, ese ajuste se dio sobre las MOI, que recortaron su déficit en más de 17.000 millones.

---

mal. Tampoco deben confundirse los datos de este cuadro con la cantidad de empresas industriales activas, habida cuenta de que una empresa puede tener más de un domicilio de explotación (por ejemplo, cuando tiene varias plantas en distintos puntos del país).

**Cuadro 6.** Argentina. Cantidad de domicilios de explotación industriales formales, según áreas económicas, 2015 y 2019

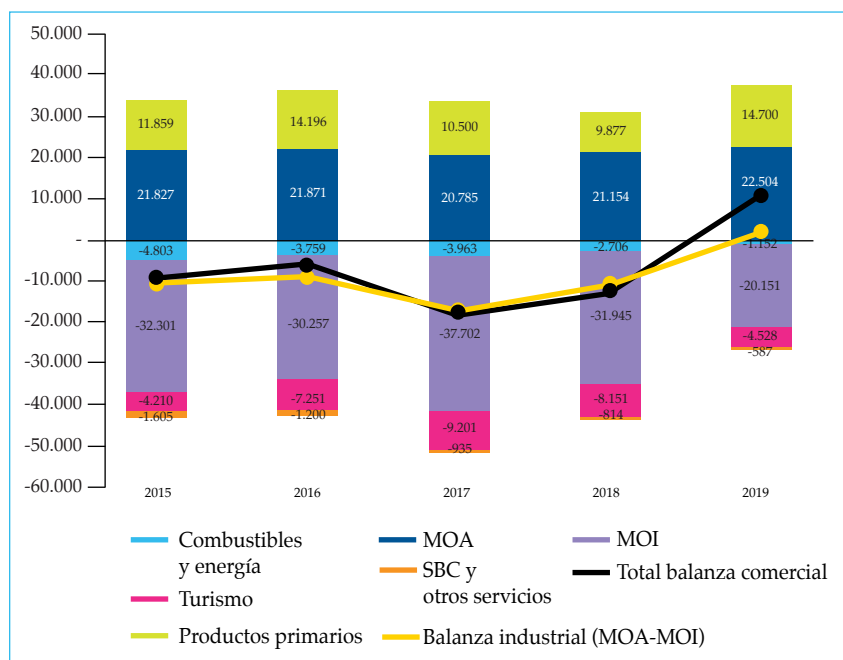
Área económica	2015	2019	Variación 2015-2019	Participación en 2019
AMBA	37.636	34.781	-7,6%	49,9%
Resto del país	11.154	11.156	0,0%	16,0%
Rosario	3.898	3.698	-5,1%	5,3%
Resto de la provincia de Buenos Aires	3.695	3.465	-6,2%	5,0%
Córdoba	3.352	3.272	-2,4%	4,7%
Mendoza	2.727	2.706	-0,8%	3,9%
Santa Fe – Paraná	1.900	1.800	-5,3%	2,6%
Mar del Plata	1.390	1.384	-0,4%	2,0%
San Miguel de Tucumán	999	989	-1,0%	1,4%
San Juan	922	885	-4,0%	1,3%
Alto Valle del Río Negro	853	844	-1,1%	1,2%
Bahía Blanca	665	611	-8,1%	0,9%
Resistencia – Corrientes	593	606	2,2%	0,9%
Salta	491	495	0,8%	0,7%
Río Cuarto	489	492	0,6%	0,7%
Santiago del Estero	332	319	-3,9%	0,5%
Golfo San Jorge	354	303	-14,4%	0,4%
San Luis	337	294	-12,8%	0,4%
Posadas	287	293	2,1%	0,4%
San Salvador de Jujuy	249	250	0,4%	0,4%
Bariloche	243	231	-4,9%	0,3%
Catamarca	194	169	-12,9%	0,2%
Trelew – Rawson	189	159	-15,9%	0,2%
Río Grande	153	141	-7,8%	0,2%
La Rioja	144	139	-3,5%	0,2%
Formosa	109	123	12,8%	0,2%
Ushuaia	89	79	-11,2%	0,1%
<i>Total país</i>	<i>73.444</i>	<i>69.684</i>	<i>-5,1%</i>	<i>100,0%</i>

Fuente: elaboración propia en base al Observatorio de Empleo y Dinámica Empresarial del Ministerio de Trabajo.

En exportaciones, los rubros que más crecieron fueron petróleo refinado (90%), metales comunes (19%), vehículos automotores (7%) y alimentos y bebidas (6%). Cabe destacar el contraste entre la importancia discursiva que tuvo la búsqueda de ser “el supermercado del mundo” y el crecimiento anual de apenas 1,4% de las exportaciones de alimentos y bebidas.

Por el lado de las importaciones, los automóviles fueron el rubro que más creció en los primeros dos años y el que más cayó en los dos siguientes. Entre 2015 y 2017 subieron en 4.432 millones de dólares, para luego caer en 7.235 millones los últimos dos años. Otro complejo productivo que mostró una dinámica similar fue el metalmecánico (uno de los que más correlaciona con la inversión privada), con un incremento de importaciones de 1.733 millones de dólares en los dos primeros años de gobierno y luego un desplome de 5.401 millones entre 2017 y 2019.

**Gráfico 4.** Argentina. Evolución del saldo comercial por grandes rubros entre 2015 y 2019 (en millones de dólares)



SBC: servicios basados en el conocimiento.

Fuente: elaboración propia en base a INDEC.

Las importaciones de bienes industriales pasaron en cuatro años a ser equivalentes al 17,9% del consumo aparente al 22,6%, principalmente por la apertura de los dos primeros años (en 2017 la ratio era de 21,2%, ver cuadro 7). Entre 2017 y 2019 este coeficiente subió moderadamente, impulsado por el efecto precio que genera el encarecimiento de los bienes importados posterior al salto del tipo de cambio real. En términos relativos, la ratio de importaciones sobre consumo aparente subió 26,5%, y lo hizo en todas las ramas salvo en minerales no metálicos. El coeficiente de exportaciones industriales trepó más que el de importaciones: de 14,8% del valor bruto de producción (VBP) al 23,4% en el período, lo que equivale a una suba relativa del 57,8%. Ello se debió mucho más al efecto precio derivado del salto del tipo de cambio real de la última mitad del gobierno de Cambiemos que al incremento de las cantidades exportadas de productos industriales, que, como se mencionó, apenas superó el 10% entre 2015 y 2019.

El sector donde más trepó el coeficiente de importaciones fue confecciones (206,6%), uno de los considerados “sensibles”. La mayor penetración de las importaciones –en un contexto de caída de la demanda interna, que explica alrededor del 99% de la producción sectorial– fue devastadora para el sector.<sup>26</sup> Edición e impresión fue otra rama con una suba relevante en el coeficiente de importaciones (161,6%), aunque partiendo de un nivel muy bajo (1,1% en 2015). Cuero y calzado también se destacó por un rápido incremento de este coeficiente, producto de lo ocurrido con el calzado (otra rama considerada “sensible”).

---

<sup>26</sup> Las estadísticas de comercio exterior del sector de confecciones deben tomarse con cautela por tres razones. En primer lugar, porque se trata de una rama en donde habitualmente existe un cierto porcentaje de operaciones de comercio exterior por fuera de los mecanismos legales (contrabando). A su vez, los deciles altos suelen proveerse de ropa cuando viajan al exterior; de este modo, parte de las importaciones del sector quedan contabilizadas dentro de las importaciones de turismo. En tercer lugar, la penetración de importaciones del sector suele estar subestimada ya que parte de las importaciones de ropa es realizada por empresas que están incluidas en el mismo rubro confección de prendas de vestir. De este modo, el VBP de estas empresas es contabilizado en las cuentas nacionales como si fuera ropa de fabricación nacional cuando no toda lo es. Para un mayor detalle, ver Ludmer y Panigo (2019).

**Cuadro 7.** Argentina. Coeficientes de importación y exportación en la industria manufacturera, 2015-2019 (porcentaje)

Rama	Importaciones sobre consumo aparente				Exportaciones sobre VBP			
	2015	2017	2019	Variación 2015-19	2015	2017	2019	Variación 2015-2019
Confecciones	3,2	6,8	9,7	206,6	1,1	0,9	1,4	30,0
Edición e impresión	1,1	2,3	2,8	161,6	0,6	0,5	1,0	52,3
Cuero y calzado	15,1	25,4	33,7	123,2	20,4	24,5	35,6	74,3
Tabaco	1,8	2,3	3,3	87,3	1,7	1,6	1,1	-35,6
Otras industrias	13,9	20,1	22,6	62,4	1,2	1,3	1,9	59,7
Alimentos y bebidas	1,4	2,0	2,2	55,9	23,1	23,9	33,5	45,1
Radio, TV y comunicaciones	37,1	40,0	56,1	51,2	0,5	0,8	1,6	198,9
Caucho y plástico	12,5	15,9	18,4	46,8	4,4	5,5	7,1	61,9
Elaborados del metal	13,6	15,5	19,8	45,1	2,7	3,1	4,2	54,0
Aparatos eléctricos	39,5	54,4	56,2	42,4	3,6	5,1	5,4	52,5
Automotriz	39,5	51,7	52,5	32,8	31,6	32,9	55,2	74,8
Textiles	14,7	18,9	19,1	30,1	3,9	5,3	7,3	87,8
Maquinaria de oficina	66,6	81,9	86,7	30,1	3,8	4,0	9,5	147,4
Maquinaria y equipo	35,6	35,8	46,0	29,1	6,2	5,6	11,0	77,2
<i>Total industria</i>	<i>17,9</i>	<i>21,2</i>	<i>22,6</i>	<i>26,5</i>	<i>14,8</i>	<i>16,3</i>	<i>23,4</i>	<i>57,8</i>
Madera	5,1	5,9	6,4	24,5	3,6	4,0	8,3	130,0
Refinación de petróleo	10,1	10,4	11,7	16,3	3,4	5,4	8,1	138,9
Químicos	29,8	28,7	34,6	16,0	16,5	17,3	19,9	21,1
Papel	13,6	13,3	15,4	13,1	5,4	6,0	8,0	46,5
Metales comunes	20,1	22,0	22,2	10,5	27,1	31,4	38,6	42,5
Instrumentos de precisión	61,8	69,4	66,4	7,5	10,0	12,8	14,6	45,9
Otros equipos de transporte	83,3	95,2	88,4	6,1	43,6	82,8	70,5	61,5
Minerales no metálicos	7,7	8,7	7,6	-0,5	1,9	1,9	3,4	76,0

*Nota:* los datos de “otros equipos de transporte” deben considerar las exportaciones e importaciones de aeronaves que realizan las aerolíneas necesarias para ampliar/reducir su flota.

*Fuente:* elaboración propia en base a INDEC.

Vale la pena remarcar algunos casos particulares. El complejo automotor incrementó su ratio de importaciones sobre consumo aparente del 39,5 al 52,5% entre 2015 y 2019. Ello se debió a lo ocurrido con los

patentamientos de autos: en 2015, el 67% eran importados; para 2019, esa cifra alcanzó el 85%.<sup>27</sup> También incrementó su ratio de exportaciones sobre VBP (que pasó del 31,6 al 55,2%), debido a un doble fenómeno: la creciente especialización en pickups de exportación y la reducción de la producción de automóviles pequeños y medianos (que incide negativamente sobre el VBP). Dentro de las terminales automotrices fue Toyota –firma que se caracteriza por la mayor inserción exportadora de todo el complejo automotor y una especialización en pickups (como la Hilux)– la de mejor desempeño.

La electrónica de consumo también incrementó su coeficiente de importaciones por encima del promedio: en el caso de equipos de radio, televisión y comunicaciones (donde inciden la producción de televisores y celulares en Tierra del Fuego), pasó del 37,1% en 2015 al 56,1% en 2019; en tanto, en maquinaria de oficina, pasó del 66,6% al 86,7%, debido a la reducción de aranceles para la importación de computadoras. En ambos casos, la salida exportadora de la producción local continuó siendo muy reducida, con valores inferiores al 10% en ambos casos.

Por último, producto de las devaluaciones de 2018-2019, la industria de alimentos y bebidas incrementó su coeficiente de exportaciones, llegando al 33,5%, en buena medida producto de lo ocurrido con la industria frigorífica. Vale apuntar que al interior de la industria alimenticia hay importantes heterogeneidades en la inserción exportadora. Por ejemplo, en la rama aceitera el coeficiente de exportaciones llegó a alcanzar el 80% en 2019 (el mayor de toda la economía solo por detrás de la minería metalífera, en donde dicho guarismo alcanzó el 99%), seguido por el pescado procesado (64%) y preparados de frutas, hortalizas y legumbres (51%). En contraste, ramas como bebidas (11%) y lácteos (12%) tuvieron coeficientes de exportación inferiores al promedio industrial, evidenciando así un carácter altamente mercadointernista (que explica por qué tuvieron un peor desempeño relativo entre 2016 y 2019 dentro de las ramas agroindustriales).

En suma, la dinámica del frente externo fue un factor fundamental que explicó el derrotero económico del gobierno de Cambiemos. Lo

---

<sup>27</sup> Dato de INDEC.

ocurrido en el plano de la balanza comercial (componente central de la cuenta corriente) no es ajeno a la crisis que se incubó en 2016-2017 y que se desató en 2018. En los dos primeros años de gobierno, y de modo similar a lo que ocurrió en las otras dos experiencias aperturistas de las últimas décadas (la dictadura militar y los años noventa) las importaciones avanzaron a un ritmo mucho más rápido que las exportaciones. En este caso, pesó mucho más la apertura comercial que la apreciación cambiaria y el crecimiento económico. En efecto, en 2017 el tipo de cambio real (salvo para el turismo) no estaba más apreciado que en 2015, y el tamaño del PBI era prácticamente idéntico; sin embargo, el déficit comercial casi se había duplicado y alcanzado el mayor valor desde 1994 medido como porcentaje del PBI.<sup>28</sup>

### Los cambios en la cúpula industrial

Otra variable relevante a analizar es lo ocurrido en las grandes empresas, particularmente las industriales. Una mirada en profundidad de la cúpula empresaria se detalla en el cuadro 8, elaborado por García Zanotti y Schorr (2021). Allí se analizan las 200 empresas más grandes del país y se las clasifica en cuatro categorías:

- Estables con mayor peso relativo. Son las firmas que estuvieron dentro de las de 200 de mayores ventas tanto en 2015 como en 2019, y que además incrementaron su participación dentro de las ventas de la cúpula empresaria. Allí se identifican 77 firmas, que pasaron de explicar el 37,9% de las ventas de la cúpula en 2015 al 53,6% en 2019. Sobresalen varias empresas ligadas a la agroindustria y/o a la comercialización de granos (ADM Agro, Oleaginosa Moreno, Bunge, Molino Cañuelas, Aceitera General Deheza, Molfino Hnos., Vicentín, Compañía Industrial Cervecera, Arcor, Asociación de Cooperativas Argentinas, Amaggi, CHS), a los hidrocarburos (Pampa Energía, Pan American Energy, Tecpetrol, Total Austral, Wintershall), al

---

<sup>28</sup> De acuerdo al Banco Mundial, en 2017 el déficit comercial en bienes y servicios alcanzó el 2,6% del PBI, el mayor desde 1994. Para 2019, el superávit equivalió al 2,3% del PBI (en 2010 había sido del 2,9%).

transporte y distribución de electricidad y gas (Edenor, Edesur, Metrogas, Transportadora de Gas del Sur, Central Puerto, Albanesi), a la provisión de insumos y equipos para el agro (John Deere, Profertil, Monsanto, Syngenta), a la provisión de servicios y equipos para los hidrocarburos (Siderca, Pecom Servicios de Energía, Halliburton, Techint Compañía Técnica, A-Evangelista) y a la minería metalífera (Oroplata, Minera Andina del Sol, Cerro Vanguardia). Estos datos no sorprenden, ya que estas ramas tuvieron una fuerte recomposición de precios relativos (por los saltos cambiarios y los cambios en los esquemas regulatorios como en el caso de las firmas ligadas a la energía) y, en algunos casos, en las cantidades producidas. Completan el listado algunas firmas de sectores diversos, como el automotor (Toyota), el aluminero (Aluar), el cementero (Loma Negra), el aerocomercial (Aerolíneas Argentinas, Aeropuertos Argentina 2000), el petroquímico (PBB Polisar), el *retail* (Cencosud, que absorbió a Jumbo), las telecomunicaciones (Telecom, que absorbió a Telecom Personal y Cablevisión, y Telefónica Móviles), los medicamentos (Gador, Droguería Suizo Argentina, Droguería del Sud), la seguridad privada (Juncadella-Prosegur) o la construcción y el sector inmobiliario (Irsa, Roggio).

- Estables con menor peso relativo. Son aquellas firmas que formaron parte de la cúpula tanto en 2015 como en 2019, pero perdieron peso relativo: pasaron de explicar el 45% de las ventas de la cúpula en 2015 al 32,2% en 2019 (García Zanotti y Schorr, 2021). El común denominador de la mayoría de estas firmas es haberse desenvuelto en sectores afectados por la caída del consumo interno (Schorr, 2021). A modo de ejemplo, tenemos aquí a la producción de alimentos y bebidas ligados al mercado interno (Molinos Río de la Plata, Sancor, Danone, Coca Cola, Nestlé, Quilmes, Mondelez), a los fabricantes de cigarrillos (Massalin), productos de higiene y limpieza (Procter & Gamble, Johnson & Son, Unilever), a los grandes supermercados (Carrefour, Coto, WalMart, Día, Importadora y Exportadora de la Patagonia –La Anónima–), a las grandes cadenas de electrodomésticos (Frávega, Garbarino), a las automotrices más dependientes del mercado interno (Ford, Renault, General Motors, Peugeot-Citroën) y a la electrónica de consumo (Newsan, Brightstar, Electronic System). En esta última rama, además, la caída de las ventas se debió al deterioro del precio relativo producto de la apertura en curso.



- **Salientes.** Se trata de empresas que formaban parte de la cúpula en 2015 pero no en 2019. En varios casos, ello se explica por reordenamientos en la propiedad del capital entre esos años. Por ejemplo, Esso (Axion Energy) fue absorbida por Pan American Energy; Petrobras fue integrada al *holding* Pampa Energía; Telecom Personal y Cablevisión se unificaron con Telecom con base en una asociación entre el grupo local Clarín y el mexicano Fintech, y Nidera y Noble pasaron a ser controladas por el conglomerado estatal chino Cofco (García Zanotti y Schorr, 2021). En otros casos, la salida del ranking se explica por la caída de ventas de empresas en sectores afectados por la crisis en la industria automotriz (por ejemplo, en las fabricantes de neumáticos Fate, Pirelli, Bridgestone Firestone) o en la de electrónica (BGH).
- **Entrantes.** Se trata de empresas que no formaban parte de la cúpula en 2015 pero sí en 2019. Allí sobresalen firmas que se expandieron comprando a otras (por ejemplo, Cofco) pero fundamentalmente aquellas ligadas directa o indirectamente al agro (Molinos Agro, Adeco, Los Grobo, Nutrien, Granja Tres Arroyos, Renova), a la producción, distribución y comercialización de energía y combustibles (Vista Oil & Gas, Epec, Camuzzi, Transportadora de Gas del Norte, Trafigura, Dapsa, Capsa, Naturgy Ban), a las energías renovables (Vestas), a la minería metálica (Finning Soluciones Mineras, Yamana Gold) y a servicios públicos como el agua, que también experimentaron una fuerte suba de precios relativos (Aysa). Dos casos relevantes dentro de este grupo son por un lado los supermercados mayoristas (Diarco, Maxiconsumo), que en el marco de la crisis económica ganaron *market share* a los supermercados –generalmente sobre la base de menores precios–. Asimismo, merece destacarse la aparición de Nissan dentro del ranking, que en 2018 abrió una planta de pickups en Córdoba destinada a la exportación.

El cuadro 9 presenta las 200 empresas de mayor facturación agrupadas por sectores. Allí puede verse lo ocurrido en la industria respecto a otros sectores. La cantidad de empresas industriales dentro de las 200 más grandes pasó de 100 a 96 entre 2015 y 2019, y el sector manufacturero retrajo su participación en las ventas (del 47,2 al 46,5%). No obstante, al interior del sector se observaron heterogeneidades: alimentos y bebidas

ganó participación en el total, tanto en cantidad de empresas como en facturación. Nuevamente, al interior de este agrupamiento hubo heterogeneidades, con las alimenticias de alta inserción exportadora como claras ganadoras gracias al salto cambiario y alimenticias mercadointernistas (en ramas como gaseosas y lácteos) como perdedoras. La rama química ganó participación en la cúpula, mucho más por lo ocurrido con las grandes firmas proveedoras del agro (en productos como fertilizantes y agroquímicos) que en productos de consumo masivo como artículos de higiene y limpieza. Las grandes empresas fabricantes de metales comunes (como Siderca y Aluar) también mejoraron su participación relativa, dato consistente con el observado antes para el conjunto del sector.

**Cuadro 8.** Argentina. Evolución entre 2015 y 2019 de la presencia de las firmas de la cúpula empresarial\* según la condición de estabilidad (en valores absolutos y porcentajes)

Condición	Cantidad de empresas	% en las ventas totales		Principales empresas**
		2015	2019	
<i>Estables</i>	148	82,9	85,8	-
- con mayor peso relativo	77	37,9	53,6	Toyota, ADM Agro, Cencosud, Oleaginosa Moreno, Pampa Energía, Bunge, Edenor, Pan American Energy, Monsanto, Irsa, Tecpetrol, Telecom, Edesur, Metrogas, Aerolíneas Argentinas, Molino Cañuelas, Aceitera General Deheza, TGS, Droguería Suizo Argentina, Siderca, Central Puerto, Syngenta Agro, Telefónica Móviles, Juncadella-Prosegur, Molfino Hnos., Vicentín, PBB Polisor, Industrias John Deere, Total Austral, Pecom Servicios de Energía, CHS, Oroplata, Kimberly Clark, Halliburton, Gador, Aeropuertos Argentina 2000, Loma Negra, Rafael Albanesi, Benito Roggio e Hijos, Iatec, Cía. Industrial Cervecera, Profertil, Amaggi, Asociación de Cooperativas Argentinas, Aluar, Minera Andina del Sol, Wintershall, Cerro Vanguardia, Arcor, Techint Compañía Técnica, A-Evangelista, Droguería del Sud

(continúa)

*(continuación)*

				Enarsa, Molinos Río de la Plata, Ford, Carrefour, Galeno, Unilever, Garbarino, Newsan, Peugeot-Citroën, Claro, Walmart, Nestlé, Coto, Volkswagen, Sancor, Importadora y Exportadora de la Patagonia, Danone, Coca Cola, Cargill, San Antonio, Quilmes, Raizen (ex Shell), Frávega, Renault, Massalin Particulares, Procter & Gamble, Telefónica de Argentina, Brightstar, Supermercado Día, Mondelez, Electronic System, SC Johnson & Son, General Motors
– con menor peso relativo	71	45,0	32,2	
				Esso (Axion Energy), Telecom Personal, Petrobras, Cablevisión, Nidera, Mirgor, Noble, Clisa, BGH, Megatone, CCU Argentina, DLS, Isolux, Omint, Aguas Danone, Iveco Argentina, Deheza, Agea, Pirelli Neumáticos, Juan Minetti, Cía. Hidrocarburos No Convencionales, Papelera del Plata, Siat, Chevron San Jorge, Pepsico, Securitas, Casino Buenos Aires, Wild, OCA, Fate, Bridgestone Firestone
Salientes	52	17,1	-	
				Cofco International, Molinos Agro, Empresa Distribuidora de Energía Sur, Trafigura, Epec, Naturgy Ban, Aysa, Automóvil Club Argentino, Cía. General de Combustibles, Camuzzi Gas Pampeana, Correo Oficial de la Rep. Argentina, Granja Tres Arroyos, Capsa, Petroquímica Cuyo, Diarco, Camuzzi Gas del Sur, Femsas, Nissan, Maxiconsumo, Renova, Vista Oil & Gas, Niza, Globant, Nutrien AG Solutions, Adeco Agrop., Dapsa, T6 Industrial, Finning Soluciones Mineras, TGN, CMPC, Los Grobo Agropecuaria, Yamana Gold, Enel (ex Endesa), Vestas
Ingresantes	52	-	14,2	
Total	200	100,0	100,0	-

\* Se trata de las 200 empresas más grandes del país según sus respectivas ventas anuales (no se incluyen firmas del sector financiero y el agropecuario, salvo las abocadas a la comercialización de granos).

\*\* Las empresas se ordenan según los siguientes criterios: estables con mayor peso relativo (de mayor a menor según el incremento en el peso relativo en las ventas totales entre 2015 y 2019); estables con menor peso relativo (de mayor a menor según la caída en el peso relativo en las ventas totales entre 2015 y 2019); salientes (de modo decreciente según el monto de ventas de 2015); ingresantes (de modo decreciente según el monto de ventas en 2019).

Fuente: García Zanotti y Schorr (2021) en base a balances empresarios, Revista Mercado y Prensa Económica.

**Cuadro 9.** Argentina. Distribución de las empresas y las ventas de la cúpula empresarial\* según la actividad principal de las firmas, 2015 y 2019 (en valores absolutos y porcentajes)

Actividad principal	2015		2019	
	Empresas	Ventas (%)	Empresas	Ventas (%)
<i>Industria</i>	100	47,2	96	46,5
Alimentos y bebidas	30	18,5	34	21,8
Productos de tabaco	2	0,7	2	0,5
Productos textiles	3	0,6	2	0,3
Papel y derivados	4	0,9	5	0,9
Edición e impresión	2	0,4	0	0,0
Industrias refinadoras	3	4,1	3	2,6
Sustancias y productos químicos	23	5,8	25	6,7
Productos de caucho y plástico	3	0,6	0	0,0
Minerales no metálicos	3	0,7	3	0,8
Metales comunes	6	3,0	6	3,3
Máquinas y equipos	3	0,7	1	0,4
Maquinaria y aparatos eléctricos	1	0,2	1	0,1
Equipos de radio, TV y comunicaciones	5	1,9	4	1,1
Industria automotriz	12	9,1	10	8,0
<i>Servicios</i>	44	19,8	54	24,8
Servicios públicos**	13	5,6	26	12,8
Servicios privados	31	14,2	28	12,1
<i>Hidrocarburos</i>	14	14,3	14	13,5
<i>Comercio</i>	32	16,4	27	13,0
<i>Minería</i>	4	1,2	6	1,6
<i>Construcción</i>	6	1,1	3	0,6
<b>Total</b>	<b>200</b>	<b>100,0</b>	<b>200</b>	<b>100,0</b>

\* Se trata de las 200 empresas más grandes del país según sus respectivas ventas anuales (no se incluyen firmas del sector financiero y el agropecuario, salvo las abocadas a la comercialización de granos).

\*\* Incluye los servicios de electricidad, gas, agua, correo postal, telefonía fija, recolección de residuos y la aerolínea de bandera.

Fuente: García Zanotti y Schorr (2021) en base a balances empresarios y revistas Mercado y Prensa Económica.

Por su lado, las grandes empresas textiles perdieron participación en la cúpula, a tono con lo descripto anteriormente en la sección de desempeños sectoriales; lo mismo puede decirse de las ramas de edición e impresión (como los diarios *Clarín* y *La Nación*), que salieron del top 200. Tanto la industria automotriz como la de electrónica de consumo y la de caucho y plástico (por neumáticos) tuvieron retracciones importantes en la cúpula; todos estos datos son congruentes con el desempeño sectorial general mencionado. En suma, puede decirse que, en líneas generales, el comportamiento de la cúpula industrial tendió a ser similar al descripto para el conjunto de la industria.

La postura del empresariado industrial muestra las tensiones históricas que este actor ha tenido en la vida política argentina, en tanto en Argentina los gobiernos con discurso pro empresa tienden a tener simultáneamente un sesgo productivo “antiindustrial” (sobre todo, de las industrias lejanas a los recursos naturales). En el apoyo inicial al gobierno pesaron más la identificación de clase, el discurso pro empresa y antiperonista, así como la idea de reducir la presión tributaria y de readecuar ciertos convenios colectivos de trabajo (como finalmente se terminó haciendo en ramas como el petróleo o en la electrónica de consumo, en donde hubo un acuerdo tripartito entre el gobierno, los empresarios y los sindicatos para congelar salarios por dos años a cambio de preservar puestos de trabajo). Vale tener en cuenta que la gestión del gobierno estuvo compuesta en buena medida por funcionarios que provenían de altos cargos jerárquicos de las empresas, algo que en términos identitarios resultó atractivo para parte de los industriales.<sup>29</sup> Como factor de atracción adicional, se sumó el hecho de que llegaron al Ministerio de Producción cuadros técnicos provenientes de la Unión Industrial Argentina, de modo que los industriales tenían representación dentro del gabinete económico.

Tras la crisis iniciada en 2018, y el severo impacto que tuvo en el tejido manufacturero, la relación entre el gobierno y el empresariado industrial se volvió cada vez más tensa y distante. En contraste, el gobierno siguió cosechando el sólido apoyo del empresariado agroexportador,

---

<sup>29</sup> De acuerdo al Observatorio de las Elites Argentinas, al asumir, el 31% de los funcionarios de primera y segunda línea del gobierno venían de ser CEO o de ocupar altos cargos jerárquicos en las empresas.

favorecido por la suba del tipo de cambio real. Incluso, la suba de retenciones de septiembre de 2018 fue tolerada por el sector (en parte también porque al ser una suma fija se licuaría en el tiempo); con un gobierno de otro signo político, posiblemente la reacción hubiera sido de mayor confrontación ante una misma iniciativa.

## Del cambio de gobierno a la pandemia del COVID-19

El 10 de diciembre de 2019, Alberto Fernández asumió la presidencia. Las primeras iniciativas de gobierno estuvieron centradas en incrementar los ingresos de los sectores más postergados y, a su vez, la presión tributaria sobre los sectores más pudientes. Ello se condensó en la sanción de la Ley de Solidaridad Social y Reactivación Productiva a fines de 2019, en la que se dispuso un incremento de las alícuotas de impuestos como Bienes Personales (que habían sido rebajados por el gobierno anterior) y la creación del impuesto PAIS del 30% a la compra de moneda extranjera (y al turismo en el exterior); a su vez, se incrementaron las alícuotas de retenciones a las exportaciones agropecuarias (que habían venido licuándose producto de que el esquema creado en 2018 las fijaba en un monto fijo de 3 o 4 pesos por dólar). En lo que concierne a los ingresos de los sectores populares, se creó la Tarjeta Alimentar (que otorgó un complemento de 4.000 pesos a ser gastado en alimentos a beneficiarios de la Asignación Universal por Hijo que tuvieran un hijo menor de 7 años),<sup>30</sup> y se incentivaron las sumas salariales fijas (beneficiando más de esta manera a los asalariados de menores ingresos). En el plano previsional, se suspendió la fórmula de movilidad aprobada a fines de 2017, y se dispusieron aumentos de suma fija que tendieron a achatar la pirámide jubilatoria (que se había vuelto más desigual tras la llamada “reparación histórica” de 2016).

En el plano productivo, los primeros meses de gobierno estuvieron caracterizados por un cambio de enfoque en la concepción de las políticas productivas y, en particular, de la visión sobre el rol que la industria

---

<sup>30</sup> En caso de tener dos o más hijos con dicha edad, el monto otorgado ascendió a seis mil pesos.

puede jugar en el desarrollo argentino. La política de mayor impacto inicial fue una reducción de tasas de interés, que tendieron rápidamente a rondar el 24%, reduciendo los costos financieros e incrementando la liquidez de las empresas luego de dos años de fuertes restricciones.

Algunos de los efectos buscados empezaron a sentirse en poco tiempo: el salario real subió 5,5% en los primeros dos meses de 2020,<sup>31</sup> en tanto que la producción industrial lo hizo en 4%. Sin embargo, la aparición del coronavirus fue un imprevisto de profundas consecuencias. El 20 de marzo de 2020, y en el medio de una gran conmoción por la explosión de contagios y muertes en países culturalmente cercanos como España e Italia, el gobierno dispuso el “Aislamiento Social, Preventivo y Obligatorio” (ASPO), a fin de preparar el sistema sanitario para lidiar con lo que para ese entonces la Organización Mundial de la Salud (OMS) ya consideraba una pandemia.

El ASPO implicó en un principio el cierre total de las actividades productivas, excepto aquellas consideradas “esenciales” (mayormente, las cadenas productivas de alimentos y bebidas y las ligadas a la salud). Esto mismo –con más o menos matices– ocurrió en diversos países del mundo, como España, Italia, Francia, Reino Unido, Perú, México, Colombia o India, entre otros. Los impactos en materia de actividad económica fueron dramáticos: en el segundo trimestre de 2020 la caída de la economía global fue récord (una de las mayores de la historia), con una multiplicidad de países (la gran mayoría de los desarrollados y casi la totalidad de los latinoamericanos) contrayendo su PBI en dos dígitos.<sup>32</sup> En Argentina, el impacto fue también récord: el PBI se contrajo 19% interanual en el segundo trimestre.

La brutal contracción de la actividad económica afectó profundamente a gran parte de los trabajadores y las empresas. Es por ello que, apenas iniciado el ASPO, el gobierno de Fernández creó una serie de

---

<sup>31</sup> Datos de INDEC.

<sup>32</sup> Según la OCDE, entre el cuarto trimestre de 2019 y el segundo de 2020, el PBI cayó 31,4% en Perú, 25,7% en Ecuador, 24,8% en India, 22,7% en España, 22,1% en Reino Unido, 18,9% en Francia, 18% en México, 17,6% en Italia, 16,7% en Sudáfrica, 18,2% en Colombia, 15,2% en Chile, 11,9% en Brasil, 10,2% en Estados Unidos y 11,5% en Alemania. Solo creció en China (+0,4%), país que estuvo muy afectado por la pandemia en el primer trimestre de 2020.

instrumentos destinados a aliviar el impacto de la pandemia sobre el tejido productivo y social. Dentro de los más destacados, pueden mencionarse el programa de Asistencia al Trabajo y la Producción (ATP), por medio del cual el Estado se hizo cargo de parte de la masa salarial de las empresas que evidenciaran caídas de la facturación real superiores al 30% interanual.<sup>33</sup> A diciembre de 2020, 307.000 empresas de distintos sectores (el 60% del total) y 2,96 millones de trabajadores formales privados habían recibido al menos un ATP, por un monto superior al 1% del PBI.<sup>34</sup>

En simultáneo, se creó un crédito a tasa cero por hasta 150.000 pesos para trabajadores independientes formales (monotributistas y autónomos), con seis meses de gracia y a ser devuelto en doce cuotas. El crédito contó con subsidio de tasa por parte del Fondo de Desarrollo Productivo (FONDEP), dependiente del Ministerio de Desarrollo Productivo y, a su vez, con garantía estatal gracias al Fondo de Garantías (FOGAR), que fue fortalecido en el marco de la pandemia. Unos 560.000 trabajadores accedieron al préstamo, que tuvo la particularidad de ser otorgado en las tarjetas de crédito en lugar de las cuentas bancarias, lo cual incentivó que el dinero se utilizara en transacciones formales. Otro instrumento de relevancia para las empresas fue una línea de créditos al 24% de tasa (por debajo de la inflación), impulsada por el Banco Central y el Ministerio de Desarrollo Productivo, y que inyectó liquidez a 110.000 empresas por un monto equivalente al 2% del PBI.

Para los trabajadores informales y desocupados se creó apenas iniciado el ASPO el Ingreso Familiar de Emergencia (IFE). El IFE fue un programa de magnitud inédita, con alrededor de 9 millones de beneficiarios que cobraron en tres momentos de 2020 un subsidio por 10.000 pesos. Este programa, que implicó un gasto público adicional por un 1% del PBI, fue fundamental para recomponer aunque sea parte de los ingresos, afectados por el cese de múltiples actividades.

---

<sup>33</sup> Este parámetro fue variando levemente con el correr del año, pero siempre se mantuvo en torno a dicho valor.

<sup>34</sup> Se incluyen aquí el pago de salarios por parte del Estado, así como la eximición de contribuciones patronales a las empresas beneficiarias.

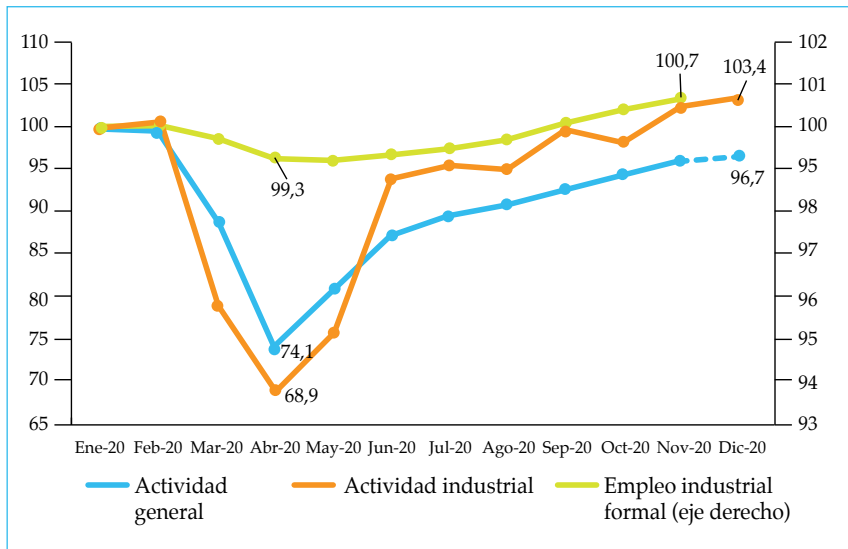


La actividad productiva comenzó a recuperarse a partir de mayo, de la mano de las reaperturas de distintos sectores. El grueso de las ramas manufactureras no esenciales se rehabilitó en ese mes, pero recién a partir de agosto quedaron plenamente abiertas en el conjunto del país. El comercio siguió una trayectoria similar, aunque con más vaivenes producto de la cambiante situación sanitaria en distintas partes del país. No obstante, los sectores en donde el distanciamiento social es difícil de aplicar –como la gastronomía, el turismo y el entretenimiento– tardaron varios meses más en reabrir. Si bien el programa ATP fue clave para contener los daños que la pandemia generó en estos sectores, muchas firmas no pudieron sobrevivir a la pérdida de facturación y cerraron.

El año 2020 terminó con una economía moviéndose a diferentes velocidades. Por un lado, y a diferencia de otras crisis económicas, la industria argentina fue un sector que se contrajo bastante menos que el promedio de la economía (gráfico 5). Tras el desplome de abril (mes en donde la contracción alcanzó el 33% interanual y en el cual no se produjo ni un automóvil, algo inédito), el sector manufacturero repuntó rápidamente, y terminó el año con crecimiento interanual (para noviembre-diciembre lo hacía al 4-5%) y en niveles superiores a los de febrero. Incluso, ya en noviembre el empleo industrial formal se ubicaba por encima de la prepandemia en alrededor de 7.000 puestos. Por otro lado, las ramas ligadas al entretenimiento (como cines, teatros y espectáculos) terminaron 2020 con niveles muy reducidos (cuando no nulos) de actividad. Si bien a principios de 2021 gran parte de la economía se encuentra operativa, hay ramas en donde la normalidad recién llegará una vez que se pueda controlar la transmisión del virus.

El repunte de la industria en la segunda mitad de 2020 tiene varias explicaciones. En primer lugar, se trata de una rama que se adaptó rápidamente a los protocolos sanitarios, y en donde la circulación de personas (y por ende el peligro de contagiarse) es bajo, por lo menos si se compara con actividades como el comercio. En segundo orden, la pandemia generó un cambio drástico en los hábitos de consumo de la población: las personas pasaron más tiempo en sus hogares y por tanto demandaron relativamente más bienes industriales como muebles, materiales de construcción o electrodomésticos. A su vez, las limitaciones al transporte público generaron una demanda por vehículos de transporte personal, como bicicletas, motos y autos.

**Gráfico 5.** Argentina. Actividad económica, actividad industrial y empleo industrial formal en 2020 (enero 2020=100)



Fuente: elaboración propia en base a INDEC y Ministerio de Trabajo. Las tres series están desestacionalizadas y los datos de actividad general de diciembre son estimaciones provisionarias.

Hubo un tercer factor que también impulsó a algunas ramas industriales en 2020: los controles cambiarios (que se reinstalaron en agosto de 2019 y desde entonces tendieron a ir incrementándose) generaron un dólar paralelo, que, si bien provoca tensiones macroeconómicas de importancia, también incentivó el consumo en bienes durables. Es el caso por ejemplo de materiales de la construcción o la industria automotriz, que en la segunda mitad de 2020 exhibieron una demanda interna importante, producto de que –además de los mencionados cambios en los hábitos de consumo– quedaron muy baratos medidos al dólar paralelo.

En cuarto orden, el menor costo del crédito fue importante para mejorar la hoja de balance de muchas empresas industriales. A ello se le sumó una política proactiva en materia de desarrollo de proveedores y administración del comercio, que permitió sustituir importaciones en algunas ramas (como automotriz, electrodomésticos y maquinaria agrícola). El consumo también fue impulsado por el relanzamiento del

programa Ahora 12 –creado en 2014–, que pasó a tener tres meses de gracia. En tanto, el agro continuó produciendo con buenos niveles, lo cual derivó en una demanda fortalecida de maquinaria agrícola (con sus impactos en la siderurgia) y de agroquímicos. Vale apuntar, de todos modos, que la recuperación industrial de los últimos meses de 2020 no fue homogénea y hubo ciertas ramas que continuaron deprimidas. Es el caso de indumentaria y calzado: la pandemia implicó menores reuniones sociales y la limitación de la actividad en *shoppings*, todo lo cual repercutió negativamente sobre estos sectores.

### Un balance del período 2016-2020

Desde los años setenta, la industria argentina ha oscilado entre ciclos de expansión (siendo el más destacable el de los primeros años de la posconvertibilidad) y otros de repliegue y destrucción de capacidades productivas. La evidencia presentada en este capítulo muestra una muy clara nueva fase de desindustrialización en el país entre 2016 y 2019. Si bien la producción fabril argentina había empezado a caer en 2011, el empleo, el salario real y la cantidad de firmas se habían mantenido relativamente estables en los cuatro años que precedieron al gobierno de Cambiemos. A partir de fines de 2015, la industria retrocedió tanto en las cantidades producidas, como en su demografía empresarial y en la cantidad de puestos de trabajo de calidad. Sobre ese escenario, llegó la pandemia del COVID-19; si bien al principio tuvo un profundo impacto en la producción manufacturera, la industria experimentó una rápida recuperación que hizo que entrando en 2021 se ubicara ya en niveles incluso superiores a los de la prepandemia.

La experiencia de Cambiemos mostró claras similitudes con los planes económicos de la última dictadura militar y de los años noventa. En las tres experiencias, los gobiernos procuraron “abrirse al mundo” y consideraron que la industria no tenía un rol particularmente estratégico en el desarrollo nacional. La apertura al exterior supuso en los tres casos un incremento de las importaciones, financiado por la cuenta capital (con endeudamiento en los tres casos y, en el de los noventa, también con ingreso de capitales producto de las privatizaciones de empresas públicas). Si bien en los tres casos las exportaciones crecieron, lo hicieron

a un ritmo mucho más lento que las importaciones. El déficit comercial (y, por tanto, el de cuenta corriente) se multiplicó y se volvió macroeconómicamente insostenible. En los tres episodios, el final fue el mismo: una abrupta devaluación (1982, 2002, 2018-2019), que atizó la inflación, cambió la estructura de precios relativos y deprimió la demanda interna por la caída del salario real. La industria salió debilitada de las tres experiencias: en la fase alcista del ciclo (es decir, cuando hubo financiamiento externo), el PBI industrial se expandió casi siempre por debajo del PBI general. En la fase recesiva, la industria cayó más que el PBI general, tanto en producción como en capacidades productivas y empleo. De esta manera, el producto industrial fue perdiendo relevancia dentro de la economía en las últimas décadas.

Las políticas productivas del gobierno de Cambiemos tuvieron como eje principal la desregulación y apuntaron a modificar los precios relativos, bajo la premisa de que “poner correctamente los precios” permitiría generar las condiciones para que el sector privado desarrolle el país. La apertura comercial y la reducción de subsidios fueron los principales instrumentos de dicho eje. La apertura fue pensada como una herramienta que permitiría incrementar exportaciones (vía apertura de mercados y a través de la baja de costos de insumos importados) y, a su vez, la mayor competencia en el segmento transable permitiría reasignar recursos hacia los sectores más dinámicos de la economía. Este enfoque en la política de precios relativos fue complementado con una mayor desregulación en los flujos con el resto del mundo (tanto a partir de la baja de retenciones, de la eliminación de los cupos de exportación o del restablecimiento de la remisión de utilidades de las empresas multinacionales) y con algunas políticas claramente demandadas por gran parte del empresariado para incrementar la rentabilidad (como la baja de cargas patronales en la reforma tributaria de 2017 y la revisión de ciertos convenios colectivos de trabajo). Así, se creyó que la mayor libertad para definir la política de precios e inversiones y la baja de los costos laborales –junto con la “confianza” que crearía el gobierno– incentivarían la inversión privada, la producción y las exportaciones.

Por otro lado, ya no se consideró prioritario el incremento del gasto en I+D vía las instituciones de ciencia y tecnología, la disponibilidad de crédito productivo barato, la utilización del poder de compra del Estado,

ni la expansión de las empresas estatales dedicadas a la producción industrial (FADEA, Tandanor, INVAP, Fabricaciones Militares o YPF).

Los resultados, como se vio a lo largo del capítulo, estuvieron lejos de las expectativas oficiales. Los sectores que el Plan Productivo llamaba “sensibles” y “latentes” (generalmente los intensivos en mano de obra y los ligados al complejo metalmecánico), se redujeron a un ritmo sensiblemente mayor al pronosticado. Incluso los rubros “competitivos”, llamados a liderar el proceso y convertir al país en el “supermercado del mundo”, se vieron obligados a reducir la producción y el empleo. El dinamismo esperado se focalizó en unos pocos rubros industriales específicos, como el de carne vacuna y molienda de trigo, sin peso suficiente para compensar al resto.

## Consideraciones finales

El desafío que enfrenta el país, en términos socioeconómicos, como específicamente en lo atinente al desarrollo productivo, es enorme. La crisis productiva lleva ya una década y ha generado un profundo deterioro en las capacidades productivas y tecnológicas nacionales. Revertir este proceso requerirá tanto construir un entorno macroeconómico estable como un nuevo sistema de promoción industrial que genere los incentivos para incrementar la inversión y las exportaciones.

Es en este marco que, en octubre de 2020, el Ministerio de Desarrollo Productivo publicó el documento *Hacia una mirada compartida del desarrollo productivo*, en el cual se postulan los principales ejes rectores de la política productiva en curso y, fundamentalmente, de la pospandemia. Dentro de dicho documento, es posible identificar seis dimensiones fundamentales que el desarrollo productivo del porvenir debiera incorporar: divisas, empleo, innovación, desarrollo federal, género y medioambiente.

Uno de los principales desafíos que se destaca en el documento es la necesidad imperiosa de que Argentina promueva las exportaciones. El dinamismo de las exportaciones, en conjunto con la reducción de la fuga de capitales construyendo una moneda nacional que pueda ser utilizada como vehículo de ahorro, es una condición necesaria para romper el estancamiento del país y viabilizar la mejora de las condiciones

de vida de sus trabajadoras y trabajadores. Priorizar las exportaciones implica tanto definir incentivos fiscales adecuados como tener políticas activas para abrir mercados y generar nuevos sectores productivos con potencial exportador. La reducción de derechos de exportación a las manufacturas de mayor elaboración, a los servicios basados en el conocimiento, a las economías regionales y a las exportaciones automotrices incrementales -implementadas entre fines de 2020 y principios de 2021- son medidas basadas en la premisa de la necesidad de exportar más, al igual que la suba de reintegros a las exportaciones industriales de mayor valor agregado. También van en esa dirección iniciativas ya impulsadas como la capacitación y asistencia técnica para que las pymes puedan salir a exportar y la flexibilización de los controles cambiarios para aquellas empresas que presenten grandes proyectos de inversión destinados a la exportación.

En segundo lugar, la gestión actual considera que las políticas productivas deben estimular el desarrollo de sectores que puedan crear puestos de trabajo de calidad, tanto para los profesionales como para la gran masa de trabajadoras y trabajadores de bajo nivel educativo, que es la más vulnerable al desempleo y la informalidad. El desafío de esta búsqueda es evitar caer en atajos proteccionistas, normalmente ligados al ensamble, que pueden generar velozmente empleo, pero pueden tener altos costos fiscales y sociales.

Un tercer eje que se desprende del documento mencionado anteriormente es la idea de que la promoción industrial se enfoque cada vez más en el desarrollo de actividades de complejidad tecnológica creciente, que permitan elevar la productividad del trabajo y fomentar la inversión en investigación y desarrollo. Salir de la llamada "trampa de ingresos medios" implica abordar emprendimientos tecnológicos complejos de forma exitosa y potenciar sus enlaces con el entramado productivo y el comercio exterior. La sanción y puesta en marcha de la flamante Ley de Economía del Conocimiento a fines de 2020 -que brinda incentivos para ramas de alta intensidad tecnológica como el software, las industrias creativas y la nano y biotecnología, entre otras- es una de las iniciativas más significativas en este sentido.

Un cuarto punto muy presente en el mencionado documento (y en distintas iniciativas impulsadas desde la gestión actual) es la

importancia del desarrollo federal y, en particular, de las zonas más atrasadas del país. Argentina tiene actualmente tres grandes desigualdades: la de ingresos, la de género y las territoriales, en donde la región más rica (CABA) posee un PBI per cápita seis veces mayor a las provincias más pobres (Formosa y Misiones). Estas desigualdades, además de injustas, generan externalidades negativas, como un territorio desbalanceado, con zonas de altísima densidad demográfica (como el AMBA) y otras virtualmente despobladas y carentes de la infraestructura mínima necesaria para desarrollar complejos productivos. En la pandemia quedó de manifiesto el problema de depender tanto de una región, ya que el conjunto de la economía se resintió cuando el AMBA estuvo parcialmente paralizada en los primeros meses del ASPO (y gran parte del país ya estaba con actividades mucho más flexibilizadas). La reducción de contribuciones patronales para los empleos generados en el Norte Grande, anunciada en marzo de 2021, se inscribe dentro de este eje, al igual que la ampliación de beneficios de la Ley de Economía del Conocimiento para quienes contraten trabajadoras y trabajadores que provengan de zonas desfavorables.

En quinto lugar, del mencionado documento surge la idea de que la política industrial debe acompañar los esfuerzos por promover la igualdad de género. En Argentina (y en gran parte del mundo) los sectores transables están altamente masculinizados y en muchos de ellos las oportunidades para las mujeres son limitadas. La industria es una rama muy masculinizada y las pocas actividades industriales feminizadas son aquellas de alta informalidad (como confecciones, donde apenas uno de cada cuatro puestos de trabajo es registrado en relación de dependencia). La mencionada reducción de contribuciones patronales al Norte Grande, además de apuntar a las asimetrías territoriales, fue concebida con perspectiva de género, al otorgar mayores beneficios a las empresas que contraten mujeres y diversidades. A su vez, la nueva Ley de Economía del Conocimiento está basada en un criterio similar, dando mayores beneficios fiscales a las empresas que contraten mujeres y diversidades. También, el establecimiento de cupos de financiamiento para empresas lideradas por mujeres (por lo menos un 20%) ha sido impulsado desde el Ministerio de Desarrollo Productivo con esta premisa, considerando que los emprendimientos liderados por mujeres tienen mayores dificultades para acceder al crédito.

Por último, la gestión actual ha enfatizado en la necesidad de incorporar la dimensión ambiental a las políticas de desarrollo productivo, algo que en el pasado fue minimizado. Ahora bien, ante el desafío ambiental hay dos caminos posibles a tomar. Uno, que por momentos parece dominar parte del debate, es la salida “prohibicionista” de impedir actividades como la minería metalífera, la ganadería, la agricultura en base a semillas genéticamente modificadas o la industria hidrocarburífera. El problema de esa salida es que, por sí sola, deriva en una caída del ingreso por habitante y de las exportaciones y, por tanto, supone una profunda suba de la pobreza. El otro es el camino de la innovación verde, que se propone crear tecnologías nuevas que permitan que Argentina incremente el PBI por habitante y la productividad (algo fundamental para mejorar la calidad de vida de las mayorías) reduciendo sistemáticamente el impacto ambiental. Ejemplos abundan: por ejemplo, el desarrollo de la electromovilidad (para reemplazar gradualmente a los vehículos a combustión), el hidrógeno verde (que permita exportar energía a partir de fuentes renovables), la renovación de electrodomésticos para apuntalar la eficiencia energética o el paradigma de la economía circular son algunas líneas de acción que vienen siendo incorporadas en el diseño de las políticas productivas.

Si bien estas seis dimensiones han sido consideradas como fundamentales en la gestión actual como norte de largo plazo, hay algunas que son particularmente claves en el corto. Una de ellas es la de las divisas, sin las cuales el producto no puede crecer y los ingresos de las familias tampoco. Dada la estructura productiva actual, un incremento rápido de las exportaciones difícilmente pueda prescindir de los recursos naturales (que, por cierto, tienen en Argentina una muy significativa incorporación de tecnología) y sus encadenamientos. De ahí la importancia que actualmente poseen proyectos como Vaca Muerta, el desarrollo agrícola y la minería (incluyendo el litio), y la transformación de materias primas agrícolas en proteínas animales, por ejemplo a través de la producción vacuna y las muy florecientes industrias avícola y porcina. En el caso de la minería, las necesidades de lidiar con el cambio climático generarán una transición de la producción intensiva en carbono (por medio de las energías fósiles) a una intensiva en metales (dado que los vehículos eléctricos y las energías renovables demandarán mucho más cobre y litio). Allí se abre una oportunidad para apuntalar las exportaciones en



torno a la minería metalífera, sector que en Argentina cuenta con gran potencial pero un moderado desarrollo, por lo menos si se compara con países como Australia y Canadá (y, a nivel regional, con Chile y Perú).

Un desafío fundamental respecto a los recursos naturales -muy presente en la concepción actual de las políticas productivas- es la necesidad de potenciar los encadenamientos hacia atrás, mediante el desarrollo de proveedores especializados, y hacia delante, a partir de su procesamiento. En distintos rubros como la maquinaria agrícola, biotecnología, fertilizantes, medicamentos veterinarios o semillas se cuenta con empresas nacionales de trayectoria y potencial de convertirse en líderes regionales. En el caso de Vaca Muerta, el desarrollo del gas no convencional viabiliza inversiones en proyectos petroquímicos y la expansión del consumo de GNC y GNL, además de traccionar la compra de un amplio abanico de proveedores locales.

El agro ciertamente tiene un gran potencial para eslabonar hacia atrás, tanto en lo que concierne a la industria (maquinaria agrícola, biotecnología, fertilizantes, semillas, *ag-tech*) o en los servicios (sanidad animal, *big data* o servicios satelitales). El desarrollo de estos sectores -hoy incompleto- permitiría no solo ahorrar divisas, sino generar empleo de calidad, desarrollar tecnología nacional y también economías regionales, satisfaciendo varias de las problemáticas mencionadas más arriba. Asimismo, la experiencia agropecuaria y farmacéutica puede combinarse para desarrollar una industria naciente como la del cannabis medicinal, que tiene una vocación federal y un potencial exportador relevante, y que ya está siendo impulsada tanto por el gobierno nacional (a partir del cambio del restrictivo marco regulatorio actual) como por diversos gobiernos provinciales.

Por otra parte, la transición energética que ha comenzado en gran parte del mundo para combatir el calentamiento global revaloriza las capacidades tecnológicas del país en sus sectores metalmecánicos y nucleares. Argentina tiene empresas con capacidades para fabricar turbinas para represas hidroeléctricas, centrales nucleares y molinos eólicos con un alto nivel de integración local. La revigorización de IMPSA (a partir del saneamiento por parte del Estado nacional a fines de 2020) se inscribe dentro de este marco, y será importante para apuntalar la participación local en las energías renovables. En el sector nuclear, reactores pequeños como el CAREM (que Argentina está desarrollando) están

siendo impulsados por países desarrollados como Estados Unidos, Canadá y Reino Unido, como forma adicional de complementar las energías renovables en la generación de electricidad.<sup>35</sup> De esta forma, las obligaciones del país asumidas en el Acuerdo de París pueden ser el puntapié para el desarrollo energético y la política industrial verde.

Los sectores más tradicionales e intensivos en empleo (como confección y calzado) han sido grandes perdedores de la política económica de 2016-2019 y, a su vez, han sido relativamente más golpeados por los cambios de hábitos de consumo que generó la pandemia. La recuperación del nivel de actividad debe complementarse con políticas para elevar su productividad, fomentar la formalidad y apuntalar los segmentos más intensivos en capital y diseño, de forma de elevar los niveles de sustentabilidad del sector, mejorar sus precios y reducir su vulnerabilidad a la apertura comercial. Las mesas sectoriales han sido concebidas en este sentido como una instancia de coordinación entre el sector público y el privado para ir en esa dirección, del mismo modo que asistencias técnicas para la mejora de la productividad.

La industria automotriz es otro eje relevante de la política productiva. En medio de una reestructuración global y transición tecnológica hacia los vehículos eléctricos, el país busca consolidarse como un *hub* de fabricación de pickups, SUV y utilitarios, ganando escala y eficiencia. En ese sentido, se inscribe el marco normativo actual, que está apuntando a sustituir algunas importaciones (aumentando el market share de vehículos nacionales en el total de los patentamientos) y a incentivar exportaciones (por ejemplo, a través de la reducción de derechos de exportación). En el marco del paradigma naciente de la electromovilidad, además de las transformaciones de la industria automotriz, existe potencial en sectores de menor magnitud como el de bicicletas, motos y buses eléctricos, que pueden ser aprovechados.

En cuanto a los sectores de alta tecnología, se destacan el biotecnológico, donde Argentina posee potencial y trayectoria. La industria farmacéutica local tiene capacidades importantes –lo cual se demostró por ejemplo

---

<sup>35</sup> <https://www.greentechmedia.com/articles/read/nuclear-enters-2021-with-buoyant-global-outlook-for-small-modular-reactors>.

en la existencia de condiciones idóneas para fabricar vacunas contra el coronavirus– y además existen recursos humanos calificados para escalar la producción de biosimilares, aprovechando que están empezando a vencer las patentes de algunos de los medicamentos más costosos del mundo. La industria 4.0 es otro eje estratégico presente en la política productiva local, al brindar una ventana de oportunidad para el sector manufacturero argentino, tanto para la mejora de la productividad (vía una mayor automatización de procesos, la utilización de servicios en la nube y el Internet de las cosas) como a través de la provisión de bienes de capital y servicios de ingeniería. Es clave que esta tecnología se difunda en la industria y en otros sectores productivos, para así fortalecer la competitividad genuina de nuestro aparato productivo. Asimismo, es auspicioso que se haya retomado la construcción de satélites ARSAT por parte de INVAP y los lineamientos del Plan Satelital Geoestacionario Argentino.

Otros sectores importantes son el turismo y los Servicios Basados en el Conocimiento (SBC), que hoy son competitivos gracias a que el tipo de cambio real se encuentra por encima del promedio histórico. Más allá de la adversidad generada por la pandemia, el turismo es estructuralmente un gran generador de mano de obra y de desarrollo regional; asimismo, el impuesto PAIS (que grava con 30% al turismo en el exterior) genera un fuerte incentivo para el desarrollo local de un sector que cuenta con un gran potencial dada la diversidad cultural y la belleza natural (mucho de ella subexplotada) de nuestro país. Pero para desarrollarlo sosteniblemente es clave la inversión en infraestructura para mejorar la conectividad, instalar la marca país en el exterior y garantizar el cuidado paisajístico y ambiental.

Los SBC han sido uno de los sectores más dinámicos en lo que va del siglo veintiuno, con crecimiento tanto del empleo como de la cantidad de empresas de origen nacional (algunas de las cuales han logrado internacionalizarse muy exitosamente, como Mercado Libre, Despegar o Globant). A su vez, los SBC pueden ser centrales para mejorar la competitividad de otras actividades productivas, entre ellas las industriales, por ejemplo a partir de la provisión de sistemas informáticos y diseño. Los SBC son un complejo exportador muy importante, con montos superiores a los 6.000 millones de dólares anuales entre 2016-2019; sin embargo, tras un notable dinamismo exportador en los primeros diez años del siglo, en la última década

las ventas externas del sector se han estancado y Argentina ha perdido participación en los mercados mundiales (López, 2018). Además de redinamizar las exportaciones, el sector tiene varios desafíos: uno de ellos tiene que ver con la escasez de profesionales. En estos años no aumentó la matrícula universitaria de carreras asociadas, mientras que las instancias iniciales educativas profundizaron su crisis. Desde el plano de la política pública, si bien políticas como el Plan 111 (para formar 111.000 trabajadores de la industria del *software*) han estado lejos de los objetivos planteados, han servido de antecedente y aprendizaje para el diseño de nuevos instrumentos, como el “Argentina Programa”, lanzado a fines de 2020 por el Ministerio de Desarrollo Productivo para formar programadores. Otros desafíos tienen que ver con la importancia de escalar en las cadenas de valor (hoy Argentina compite más en los eslabones menos intensivos en conocimiento, en donde los mecanismos de competencia se dan más por precio que por activos específicos) y con lograr una mayor vinculación con las ramas transables, en particular las industriales, que podrían verse beneficiadas en su productividad. La reciente sanción de un régimen promocional de la economía del conocimiento es un resultado del consenso existente en torno a los SBC, los cuales pueden contribuir a resolver varios de los seis ejes planteados más arriba (al otorgar beneficios fiscales a empresas que incrementen exportaciones e I+D y que incorporen mujeres, diversidades y personas provenientes de provincias más subdesarrolladas, como fuera mencionado).

El aprovechamiento del potencial productivo del país y su acervo tecnológico requiere readecuar regímenes de promoción industrial existentes (como por ejemplo el de la electrónica fueguina o el de los biocombustibles). Las restricciones fiscales que enfrenta el país limitan los recursos disponibles, lo cual obliga a reorientarlos hacia las actividades que maximicen el impacto en términos de generación de divisas, desarrollo tecnológico y empleo. En ese sentido, es fundamental, entre otras iniciativas, seguir recomponiendo herramientas subaprovechadas como el comercio nacional, fortalecer el Fondo Tecnológico Argentino (FONTAR), continuar recomponiendo el crédito productivo (a través de instrumentos como el FOGAR y el FONDEP) y diseñar una nueva ley de inversiones que

premie a las empresas dinámicas que invierten, desarrollan tecnología y exportan.

Argentina lleva más de cuatro décadas de continuas crisis sin encontrar su lugar en la división internacional del trabajo, atravesado por una política económica pendular que ha puesto el eje en los *shocks* redistributivos (con distintos beneficiarios según la fuerza política que gobierne) como forma de solucionar los problemas socioeconómicos. Los pobres resultados obtenidos y el análisis de las experiencias internacionales exitosas deberían volver a jerarquizar el desarrollo productivo como un objetivo estratégico, condición necesaria para mejorarle la vida a cada uno de sus habitantes.

## Bibliografía

- Amico, Fabián, 2020, "La macroeconomía de Macri: adiós represión financiera, bienvenido nuevo default", en *Circus Revista Argentina de Economía*, n° 7, verano.
- Bril Mascarenhas, Tomás, Freytes, Carlos, O'Farrell, Juan y Palazzo, Gabriel, 2020, "La discusión sobre el desarrollo en Argentina", en *Fundar*, agosto.
- Crespo, Eduardo, Muñiz, Marcelo y García Díaz, Fernando, 2020), "La trayectoria rioplatense: términos del intercambio y complejidad económica", *El País Digital*, 19/7/2020.
- García Zanotti, Gustavo y Schorr, Martín, 2021, "La cúpula empresarial en el gobierno de Cambiemos: concentración económica y dinámicas heterogéneas en una fase recesiva", en *Revista H-Industri@*, en prensa.
- Kennedy, Damián, Pacífico, Laura y Sánchez, Matías, 2018, "La masa salarial y su composición según el vínculo laboral. Argentina, 1993-2017", Documentos de Trabajo del CEPED, n° 24, julio.
- López, Andrés, "¿Son los servicios el futuro del desarrollo productivo en la Argentina?", en *Alquimias Económicas*, 14 de febrero.
- López, Andrés y Pascuini, Paulo, 2018, *Hacia una nueva estrategia de inserción internacional para la Argentina: fundamentos, opciones y herramientas de política*, Programa de Investigadores de la Secretaría de Comercio de la Nación, Documento de trabajo N°5.

- Ludmer, Gustavo y Panigo, Demián, 2019, “Nueva metodología para estudios sectoriales a partir del caso de la subestimación de importaciones en indumentaria (Argentina, 2003-2018)”, en *Realidad Económica*, vol. 48.
- Ministerio de Desarrollo Productivo, 2020, *Hacia una mirada compartida del desarrollo productivo*, octubre.
- O’Farrell, Juan, Obaya, Martín y Marín, Anabel, 2021, “The Challenges of Leaving Protectionism Behind: The Political Economy of Trade Policy in Argentina”, Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Washington DC, mimeo.
- Ordoñez, Iván y Senesi, Sebastián, 2015, *Campo: el sueño de una Argentina verde y competitiva*, Buenos Aires: Aguilar.
- Schorr, Martín (coord.), 2021, *El poder económico en la Argentina. Desde fines del siglo XIX a la actualidad*, Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- Secretaría de Transformación Productiva, 2016, *Plan Productivo Nacional*.
- Sturzenegger, Federico, 2019, “Macri’s Macro: The meandering road to stability and growth”, Brooking Papers on Economic Activity, BPEA Conference Draft, 5-6 septiembre.
- Tavosnanska, Andrés, 2019, “Modelo de desarrollo y políticas productivas: resultados a dos años y medio de Cambiemos”, en *Revista Economía y Desafíos del Desarrollo*, año 2, vol. I, n° 4, julio-noviembre.
- Valdecantos, Sebastián, 2020, “Argentina’s (Macroeconomic?) Trap: Some Insights from an Empirical Stock-Flow Consistent Model”, en *Levy Institute Working Paper*, n° 975, noviembre.
- Zack, Guido, Schteingart, Daniel. y Favata, Federico, 2020, “Pobreza e indigencia en Argentina: construcción de una serie completa y metodológicamente homogénea”, en *Sociedad y Economía*, n° 40.



Protesta en la Fábrica Argentina de Aviones a principios de 2020, en reclamo por las cesantías y despidos acumulados entre 2016 y 2019. Fuente: <https://lmdiarario.com.ar/contenido/204809/protestaron-frente-a-la-sede-de-fadea-por-la-reincorporacion-de-despididos>.

Inauguración de la línea de cajas de transmisión MQ-281 en la fábrica de Volkswagen en Córdoba, junio de 2020. Fuente: <https://lmdiarario.com.ar/contenido/228037/kulfas-inauguro-la-nueva-linea-de-cajas-en-la-planta-de-vw-de-cordoba>



La fábrica de lavarropas de Alladio en Luque, en tiempos de coronavirus (mayo de 2020). Fuente: Gobierno de Córdoba

Reapertura de la fábrica Neumáticos Corral en Moreno, septiembre de 2020. Fuente: <https://www.zonanortediario.com.ar/03/09/2020/fernandez-participo-de-la-reapertura-de-neumaticos-corral-junto-a-tolosa-paz-costa-y-merediz/>







Presentación del Peugeot 208, con presencia del presidente Alberto Fernández, septiembre de 2020.



Fábricas argentinas en tiempos de coronavirus.





Respirador artificial producido por TECME en Córdoba. Por la demanda generada por el COVID-19, la empresa duplicó su personal y triplicó sus exportaciones en 2020, llegando a estar entre las 250 más exportadoras del país y exportando a 39 países. *Fuente de la imagen: sitio web de la compañía*



## 8 | Las instituciones estatales y la industria en perspectiva histórica

### Las instituciones estatales ante el despertar de la industria

El período que siguió a la gesta independentista de 1810 estuvo signado por una sucesión de guerras civiles y por las tensiones derivadas del proceso de organización nacional. En dicha coyuntura, el campo de las políticas públicas específicamente orientadas al fomento de la industria manufacturera fue prácticamente nulo. Tal como se señala en el capítulo 1 de este volumen, los primeros y sosegados impulsos de la producción de manufacturas estuvieron directamente vinculados a las necesidades bélicas y quedaron bajo el ala de los sucesivos órganos de gobierno criollos, sin que se crearan instituciones dedicadas especialmente a la cuestión. Esto resulta consecuente con la debilidad institucional que primó en la Argentina previa a la década de 1880, en la cual se hicieron sentir las dificultades propias de erigir un Estado central.

La consumación del proceso de organización nacional se dio recién al amparo del auge del modelo agroexportador y de las palpables ilusiones de progreso que brindó, que operaron, a la vez, como legitimadoras del orden. Los comienzos de la industria argentina moderna se sitúan en las décadas finales del siglo diecinueve y están justamente ligados a los eslabonamientos productivos generados por la producción de carnes y cereales (capítulo 2).

En ese entonces, los debates acerca del despliegue del sector manufacturero estuvieron mayormente concentrados en el Parlamento y giraron en torno a la política arancelaria. Para esas controversias, organizadas alrededor de los clivajes nacionalismo/liberalismo, o bien, proteccionismo/librecambio, resultó clave la fundación de una serie de entidades privadas a partir de las cuales se gestaron ciertos circuitos de circulación del pensamiento económico y social (Plotkin y Caravaca, 2013).

El Club Industrial, creado en 1875 por un grupo de industriales y artesanos a cargo de empresas de variada magnitud, fue una de las instituciones más destacadas en la dirección indicada. Con figuras políticas que apoyaban la causa industrialista entre sus socios honorarios, como Miguel Cané, Vicente Fidel López y Carlos Pellegrini, el Club no solo fue un organismo de consulta habitual para la formulación de normas que afectasen los intereses industriales, sino también una usina en la que se generaron proyectos de ley sobre el tema, como los de creación de una Caja de Fomento Industrial y de un Banco Industrial, ambos infructuosos. Además, la entidad organizó en 1877 la primera Exposición Industrial Argentina, contando con el apoyo de la Cámara de Diputados de la Provincia de Buenos Aires (Chiaramonte, 1971).

Un papel similar le cupo a la Unión Industrial Argentina (UIA), fundada en 1887 bajo la conducción del senador oficialista Antonino Cambaceres. En dicha organización convergieron los miembros del Club Industrial y los del Centro Industrial. Este último se había formado en 1878 como desprendimiento del primero. Entre las acciones iniciales de la UIA hay que destacar el impulso que brindó al Censo General de Población, Edificación, Comercio e Industrias de la Ciudad de Buenos Aires de 1887, el cual brindó las primeras estadísticas sobre el sector manufacturero local.

Once años después, una modificación de la Constitución Nacional dio lugar a la creación del Ministerio de Agricultura. En su seno se organizó la primera oficina pública abocada al tratamiento de cuestiones ligadas al mundo industrial, incluida la dimensión estadística: la Dirección General de Comercio e Industria (DGCI), creada por ley 3.727/98. La Dirección quedó organizada en cinco divisiones: Minas y Geología, Caza y Pesca, Fomento e Inspección de Bosques, Industrias Fabriles, y Patentes de Invención y Marcas de Fábrica. En 1914 realizó el primer Censo General que dedicó un tomo específico a la actividad manufacturera, titulado "Censo de las industrias".

Dos décadas más tarde, el Censo Industrial de 1935 quedó a cargo de la Dirección General de Estadísticas de la Nación (ley 12.104), bajo la órbita del Ministerio de Hacienda (González Bollo, 2007).

Al calor de la Gran Depresión, la Argentina asistió, como muchos otros países, a la proliferación de agencias públicas con capacidad de intervención en distintos mercados. Tal es el caso de la Comisión

Nacional de Fomento Industrial, creada en 1931 (decreto 58). Aunque contó con participación de la Sociedad Rural Argentina y la Bolsa de Comercio de Buenos Aires, la presidencia de la Comisión recayó en el titular de la UIA, Miguel Colombo. La agencia no tuvo un papel muy trascendente, en especial si se lo compara con el que tendrían otras creadas poco después para actuar en materia agropecuaria, como la Junta Nacional de Carnes (ley 11.747/33) y la Junta Reguladora de Granos (decreto 31.864/33).

Como se ve, las esperanzas de que, superada la crisis, se restablecieran las condiciones internacionales que habían erigido a la Argentina como el “granero del mundo” seguían obturando, ya entrados los años treinta, el accionar de instituciones públicas que se orientaran a la definición, la implementación y el seguimiento de políticas industriales por fuera del Ministerio de Agricultura. Tales instituciones recién se abrirían paso tras el estallido de la Segunda Guerra Mundial, la cual sepultó aquellas quiméricas expectativas de que se relanzara el modelo agroexportador.

Antes de avanzar en ello, deben mencionarse dos hechos que tuvieron lugar durante los primeros gobiernos de la Unión Cívica Radical y que resultan relevantes para el desarrollo industrial de la Argentina. El primero es la creación de la Dirección General de Yacimientos Petrolíferos Fiscales (YPF) que, concretada en 1922 durante las postrimerías de la primera presidencia de Hipólito Yrigoyen, fue impulsada por un grupo de militares preocupados por la relación entre industrialización y defensa nacional. De hecho, la empresa estuvo inicialmente bajo la Dirección General del coronel Enrique Mosconi. En los considerandos de la norma de creación de YPF, se destaca la importancia que habían adquirido las explotaciones petrolíferas y la conveniencia de adaptar la actividad “en las composiciones de su personal técnico y de sus funciones administrativas, en sus aspectos económicos y comerciales a las exigencias específicas de su modalidad industrial” (decreto s/n del Ministerio de Agricultura de la Nación, 3 de junio de 1922). Sin embargo, durante las primeras décadas de su existencia, quedó bajo dependencia del Ministerio de Agricultura.

El segundo de los hechos en cuestión se produjo en 1927, cuando durante la presidencia de Marcelo T. de Alvear se creó la Fábrica Militar de Aviones, dependiente de la Dirección General de Aeronáutica, en la

órbita del Ministerio de Guerra (decreto 1.359). En los años posteriores, se organizaron varias fábricas militares más, destinadas a la producción de municiones, pólvora, explosivos, aceros y armas portátiles (Rougier, Odisio y Raccanello, 2016).

## Las instituciones públicas durante la industrialización dirigida por el Estado

### La Segunda Guerra Mundial y los primeros gobiernos peronistas

La Argentina de los años cuarenta, enmarcada en las singulares condiciones económicas internacionales que supuso la Segunda Guerra Mundial, vivenció el primer salto de su “mentalidad industrial” (Rougier y Odisio, 2017). A la saga de un conjunto de debates e iniciativas, la definición de una política específica para un sector que venía expandiéndose de manera sostenida en base a la sustitución de importaciones, como se muestra en el capítulo 3 de este libro, se tornó una necesidad ineludible y redundó en la creación de numerosas instituciones.

En 1941 se instituyó la Dirección General de Fabricaciones Militares (DGFM), una entidad autárquica dependiente del Ministerio de Guerra. Entre otras responsabilidades, la entidad concebida y conducida en sus primeros años por el general Manuel Savio quedó encargada de realizar estudios sobre las “posibilidades industriales” relacionadas con la producción de materiales y elementos de guerra y con la preparación de la “movilización industrial correspondiente”, la elaboración de esos materiales y elementos, la exploración y explotación de minerales necesarios para ello y el fomento de industrias afines a los objetivos de defensa (ley 12.709). Las fábricas y los talleres militares existentes, incluida la de aviones, pasaron a integrar la flamante DGFM.

Además, se dispuso que, de resultar conveniente y cuando a juicio del Ministerio de Agricultura no fueran producidos por la industria privada, o lo fueran en cantidades insuficientes para las necesidades del país, las fábricas militares podrían elaborar bienes destinados al consumo general. También se facultó a la DGFM a realizar convenios de ayuda o conformar sociedades mixtas con empresas privadas constituidas en el país y que no dependiesen o formasen parte de ninguna

sociedad con intereses similares en el extranjero en la fabricación de armas o municiones. Con ese arsenal de funciones, el industrialismo castrense sentó las bases para el despliegue del “Estado empresario” (Belini y Rougier, 2008).

Pero las novedades más relevantes en el plano de las instituciones orientadas a la industrialización llegarían tras el golpe de Estado de 1943, justamente cuando un grupo de militares se hizo de las principales responsabilidades gubernamentales. En octubre de ese año, la DGCI fue subdividida en la Dirección General de Comercio y en la Dirección General de Industria (DGI). A mediados de 1944, el gobierno militar sancionó el primer “régimen de fomento y defensa de la industria nacional” de la historia argentina (decreto 14.630, convertido en 1949 en ley 13.892), que estableció que la declaración de “interés nacional” de una actividad y las medidas de fomento o de defensa a adoptar debían ser elevadas al Poder Ejecutivo Nacional (PEN) por el Ministerio de Agricultura. Las propuestas tenían que contar con dictamen de la Comisión Asesora de Fomento Industrial, instituida a tal efecto bajo la presidencia del titular de la DGI. Dicha Comisión quedó conformada por delegados de distintos ministerios –Agricultura, Relaciones Exteriores, Hacienda, Guerra y Marina–, junto a representantes del sector privado –de la UIA y la Bolsa de Comercio, entre otros–.

Poco después se creó con rango ministerial y bajo dependencia directa de la Presidencia de la Nación, la Secretaría de Industria y Comercio (SIC), por decreto 20.262/44. Así se instituyó el primer organismo orientado a la política industrial con independencia del Ministerio de Agricultura. La propia norma de creación de la SIC señalaba que la importancia creciente de la agricultura y de la ganadería, por un lado, y de la industria y del comercio, por el otro, aconsejaba separar esos grupos de actividades. La SIC se ocuparía también del tema energético, dada su “íntima vinculación” con la industria. En consecuencia, quedó integrada por la Dirección Nacional de Energía (creada un año antes bajo la órbita del Ministerio de Agricultura), el Instituto Nacional de Tecnología y una Subsecretaría, de la cual pasaron a depender las Direcciones de Industria, Comercio y otras a crearse, como la Dirección de Estadística y la de Defensa Nacional. Asimismo, se estableció que, hasta tanto fuera constituido un organismo coordinador de la economía nacional –como lo sería, pronto, el Consejo Nacional de Posguerra

(CNP)–, también dependerían de la SIC el Consejo Nacional de Racionamiento y la Comisión Interministerial Permanente de Política Económica.

Ya en agosto de 1944, reconociéndose la necesidad de delimitar las competencias del Ministerio de Agricultura y de la SIC, se dictaminó que a esta le cabía responsabilidad sobre el régimen y fomento de la industria extractiva y manufacturera y sobre el comercio interno y externo en todos sus aspectos. Quedaron bajo el ala de la SIC las áreas de investigaciones tecnológicas y enseñanza industrial práctica; patentes, marcas, pesas y medidas; censos y estadísticas industriales y comerciales; minas, geología e hidrogeología; y producción, distribución y consumo de combustibles y energía en general, entre otras, (decreto 21.252). Además, se le asignó la vicepresidencia del CNP (decreto 23.847/44), que, creado como una suerte de agencia coordinadora de los asuntos económico-sociales, resultó clave tanto para la proyección política de Juan Domingo Perón (asumió la Presidencia del CNP en tanto vicepresidente de la Nación) como para impulsar la planificación estatal (Berrotarán, 2003).

La política de creación de Consejos condujo al gobierno militar a instituir, en abril de 1945, el Consejo Superior de Industria y Comercio como organismo asesor de la SIC. Con el propósito de aunar criterios y formular planes e implementarlos, quedó conformado por los directores generales y los jefes de las principales reparticiones de la Secretaría, que serían asesorados por una Comisión de Coordinación, integrada por representantes de entidades de la industria y el comercio, como la UIA, la Sociedad Rural Argentina y la Bolsa de Comercio de Buenos Aires, entre otras (decreto 8.823/45).

Como se dijo, en 1944 la Dirección Nacional de Energía pasó a depender de la SIC. Al año siguiente se determinó que YPF integrara dicha Dirección en calidad de ente autárquico, con lo cual se autonomizó de la cartera de Agricultura. Asimismo, se dispuso la creación de otras entidades de igual carácter: la Dirección General de Gas del Estado, la Dirección General de Centrales Eléctricas del Estado, la Dirección General de Combustibles Vegetales y Derivados, y la Dirección General de Combustibles, Sólidos Minerales (decreto 22.389).

Otra novedad institucional fue la creación, en abril de 1944, de una entidad financiera específicamente orientada al sector manufacturero:

el Banco de Crédito Industrial Argentino (BCIA).<sup>1</sup> Según se considera en el decreto que lo instituyó, existía la necesidad de contar con un sistema de crédito industrial que permitiera fortalecer la estructura financiera de las industrias y de las empresas comerciales existentes, diversificar los elementos básicos de producción de la economía y facilitar el establecimiento de nuevos vectores de crecimiento permanente en las actividades económicas del país. Al igual que en el caso del Consejo Superior de Industria y Comercio, se incluyó en el Directorio del BCIA a representantes del sector privado. En este caso, solo de la UIA (decreto 8.537).

Para octubre de 1952, ya con Perón como presidente de la Nación, la Carta Orgánica del BCIA fue modificada. Rebautizado como Banco Industrial de la República Argentina, fue escindido del sistema del Banco Central de la República Argentina (BCRA) y reconocido como ente autárquico del Ministerio de Finanzas (Rougier, 2001).

Otra entidad relevante creada en estos años fue el Instituto Argentino para la Promoción del Intercambio (IAPI). Establecido en el marco de la reforma financiera de 1946, días antes de la asunción presidencial de Perón, quedó bajo la órbita del BCRA. Fundamentalmente, el IAPI se ocupó de administrar la política de control de cambios. Por esa vía, controló el comercio exterior de la Argentina, lo que le permitió, entre otras cosas, favorecer a las industrias instaladas mediante la provisión de materias primas y bienes de capital importados (Rougier, 2012).<sup>2</sup>

En 1948, la SIC fue reestructurada (decreto 29.780). Bajo su ala quedaron las Subsecretarías de Industria y de Comercio, la Dirección Nacional de Energía y la Dirección Nacional de Industrias del Estado. Esta última había sido creada el año anterior, con el fin de administrar las compañías confiscadas en ocasión de la declaración de guerra a las potencias del

---

<sup>1</sup> En agosto de 1943 se había creado el Sistema de Crédito Industrial (decreto 6.825/43).

<sup>2</sup> El IAPI heredó el patrimonio y parte de las funciones de la Corporación para la Promoción del Intercambio (Novick, 1986), que había sido creada como una derivación del fracasado “plan Pinedo” de 1940. Con un Directorio integrado por las principales empresas estadounidenses radicadas en Argentina y por grandes consorcios multinacionales, la Corporación fue habilitada en 1941 para gestionar operaciones comerciales con el exterior (Kabat, 2013).



Eje, mayormente de capitales alemanes.

También pasaron a depender de la SIC, en cuanto a sus funciones técnicas, la Dirección de Defensa Nacional y el Departamento de Plan Quinquenal. En jurisdicción de la Subsecretaría de Industria fueron situadas la Dirección General de Industria Manufacturera y Dirección General de Industria Minera.

Sancionada en 1949 una nueva Constitución Nacional, la SIC fue formalmente convertida en Ministerio de Industria y Comercio (MIC).<sup>3</sup> Aunque las principales funciones asignadas al flamante organismo no diferían sustancialmente de las de su antecesora, se le adicionaron algunas. Entre ellas, asesoramiento sobre la fijación de aranceles aduaneros que afectasen al fomento industrial y al abastecimiento, participación en la selección de la “inmigración con perspectiva industrial”, organización y administración de las entidades industriales del Estado de finalidad comercial, intervención en la reglamentación y fiscalización del ejercicio profesional directamente vinculado a actividades incluidas dentro de las competencias del Ministerio (ley 13.529/49).

El MIC quedó estructurado en dos Subsecretarías: Energía y Minería e Industria y Contralor Comercial (decreto 17.372/50). Bajo dependencia de la primera quedaron las Direcciones Nacionales de Energía y de Minería. En la órbita de la segunda fueron ubicadas las Direcciones Generales de Contralor Comercial, de Industria Manufacturera, de Economía Comercial y de Abastecimiento.

Sobre la base de la antigua Fábrica Militar de Aviones, en 1952 se creó Industrias Aeronáuticas y Mecánicas del Estado (IAME), por decreto 6.191. Erigida como una empresa autárquica sometida al régimen de empresas del Estado sancionado en 1949 (ley 13.653), IAME quedó encargada de desarrollar tareas de investigación, fabricación y reparación de material aeronáutico, y de promoción y producción automotriz. La iniciativa del entonces Ministro de Aeronáutica, brigadier Juan I. San Martín, seguía el propósito de avanzar en la sustitución de importaciones de bienes complejos, constituyéndose en un claro ejemplo del modo

---

<sup>3</sup> Hasta entonces no había estado habilitado modificar la estructura ministerial del PEN establecida en 1898.

en que el Estado argentino pretendió dirigir el proceso de industrialización (ver capítulo 4).

Cuando en 1954 volvió a modificarse la estructura ministerial del PEN, las áreas de Industria y de Comercio fueron separadas, conformándose un Ministerio Secretaría de Estado para cada una (ley 14.303). Al Ministerio de Industria (MI) se le delegó la responsabilidad de asistir al presidente de la Nación en la promoción de la producción industrial, minera y energética, destacándose lo inherente a organización y racionalización industrial; radicación de industrias; administración de las empresas industriales del Estado asignadas a su jurisdicción; estudio, evaluación y racional aprovechamiento de las fuentes energéticas y de los recursos hidráulicos; planeamiento y organización de la producción y el abastecimiento energético; obras y trabajos vinculados a la producción y el abastecimiento energético; fiscalización técnica, económica y financiera de las empresas prestatarias de servicios públicos vinculadas a producción y abastecimiento energético; regímenes de exploración y explotación de los minerales, y relevamiento geológico e hidrogeológico del país. Al reglamentarse la ley, el MI quedó integrado por los siguientes organismos: Producción Industrial, Producción Minera, Producción Energética, Industrias del Estado (excepto las correspondientes a otros ministerios), y Empresas Nacionales de Energía, incluida YPF (decreto 13.378/54).

### **Los años de la industrialización dirigida por el Estado**

Pese a que el gobierno dictatorial de la autodenominada “Revolución Libertadora” modificó la estructura orgánica del PEN (decreto-ley 5.600/55), el MI no fue desarticulado. Esto da cuenta de que el estatus independiente que las instituciones estatales dedicadas a la política industrial habían obtenido en 1944 había llegado para quedarse.<sup>4</sup> Sin embargo, en junio de 1956, el ministerio en cuestión volvió a aunarse con el área de Comercio, convirtiéndose en Ministerio de Comercio e Industria (MCI) (decreto-ley 10.351).

---

<sup>4</sup> Al inicio de la presidencia *de facto* del general Pedro E. Aramburu, el MI fue puesto bajo el ala de un claro exponente del liberalismo vernáculo: Álvaro Alsogaray.

Una novedad importante en el campo de las instituciones posperonistas fue la creación del Instituto Nacional de Tecnología Industrial (INTI), que fue organizado sobre la base del Instituto Tecnológico del MCI (decreto-ley 17.138/57). Pese a que fue constituido como organismo descentralizado, mantuvo dependencia de dicha cartera. Según se esperaba, la acción conjunta entre los sectores público y privado que habilitó la constitución del INTI permitiría intensificar las investigaciones sobre temas industriales acordes con las necesidades del sector. La relación con el sector privado quedó plasmada en el Consejo Directivo del Instituto, donde se incluyeron cuatro vocales nombrados a propuesta de las asociaciones representativas del empresariado industrial. Asimismo, se estableció que ese Consejo designara una Comisión Asesora de carácter técnico-científico, cuyos integrantes serían propuestos por organizaciones académicas, profesionales y universitarias del país.

Ya en 1958, con Arturo Frondizi como presidente de la Nación, se sancionaron nuevos regímenes de inversiones extranjeras (ley 14.780) y de promoción industrial (ley 14.781). Mientras que el primero relevó al que el peronismo había aprobado en 1953 por ley 14.222, el segundo reemplazó al régimen de fomento establecido en 1944. El nuevo ordenamiento de promoción industrial sintetizó las recomendaciones de una comisión conformada a tal efecto durante el gobierno dictatorial, integrada por funcionarios del área industrial y representantes de la Facultad de Ingeniería de la Universidad de Buenos Aires y de la División Técnica Industrial del Centro Argentino de Ingenieros (Belini, 2010).

El gobierno de Frondizi reemplazó el MCI por la Secretaría de Industria y Minería (SIM), constituida con jerarquía ministerial, pero bajo dependencia del Ministerio de Economía (ley 14.439/58). Lo novedoso fue la creación de un órgano asesor de la SIM, incluido en la ley de promoción industrial: El Consejo Nacional de Promoción Industrial estaría presidido por el titular de la secretaría en cuestión y contaría con la participación de representantes tanto del empresariado industrial como de los trabajadores.

Entre las principales novedades que registró el Estado argentino de fines de los años cincuenta e inicios de los sesenta en cuanto a la dinamización de los debates sobre industrialización se cuenta la creación de un conjunto de organismos ligados a la planificación del desarrollo (Coviello, 2018), entre ellos la Comisión Nacional de Administración

del Fondo de Apoyo al Desarrollo Económico (CAFADE), por decreto 2.074/59. Bajo dependencia de la Presidencia de la Nación, la Comisión fue instituida en base a la concreción de una serie de convenios sobre la utilización de fondos provenientes de la adquisición, en 1955, de excedentes de aceites vegetales argentinos por parte de Estados Unidos y de la celebración de acuerdos complementarios con el Export-Import Bank de dicho país. En virtud de esos acuerdos, Argentina contaba con un crédito destinado a fomentar el desarrollo económico nacional, explícitamente enmarcado en los programas de la International Cooperation Administration del gobierno estadounidense. Según señala la norma de creación de la CAFADE, su finalidad pasaba por programar trabajos y promover investigaciones y asesoramiento destinados a fomentar el desarrollo económico del país, sobre todo a partir de la cooperación entre universidades argentinas y estadounidenses. En particular, se señalaba la necesidad de reducir el déficit de “técnicos y administradores profesionalmente capacitados” para desenvolverse en actividades vinculadas con programas de desarrollo económico.

Otro de los organismos ligados a la planificación del desarrollo que fue creado durante el gobierno de Frondizi es el Consejo Federal de Inversiones (CFI), ente autárquico que aún hoy sigue vigente. La iniciativa se concretó también en 1959, en ocasión de la Tercera Reunión de Ministros de Hacienda provinciales, y contó con el impulso del titular de la cartera bonaerense, Aldo Ferrer, quien en su provincia había creado, en 1958, una Junta de Planificación Económica.<sup>5</sup> El CFI fue instituido como un organismo permanente de investigación, coordinación y asesoramiento, encargado de recomendar medidas para una adecuada política de inversiones y un mejor empleo de los medios económicos que condujesen a un desarrollo regionalmente descentralizado. Su organización, la determinación de sus acciones y su política general quedaron en manos de una Asamblea integrada por funcionarios de jerarquía

---

<sup>5</sup> En la segunda mitad de los años cuarenta, el gobernador peronista de la provincia de Buenos Aires, coronel Domingo A. Mercante, ya había impulsado una experiencia de planificación en territorio bonaerense. Prueba de ello es el Plan Trienal de Trabajos Públicos de la Provincia de Buenos Aires (1947-1949). Esto se dio también en otras provincias, como es el caso de Tucumán y su Plan Trienal de Gobierno 1947-1950.

ministerial de cada una de las provincias argentinas.<sup>6</sup>

### **El Consejo Nacional de Desarrollo**

Ya en 1961, se creó la que fue quizás la institución más relevante para la planificación del desarrollo del Estado argentino, el Consejo Nacional de Desarrollo (CONADE), que se conformó como “organismo consultivo de alto nivel técnico” (decreto 7.290). Presidido por el ministro de Economía, el CONADE asumió la responsabilidad de coordinar y ejecutar los estudios y análisis requeridos para la formulación orgánica de los programas de desarrollo nacional. Estas funciones se vinculaban explícitamente con los lineamientos de la Alianza para el Progreso (APP), en el marco de la cual Estados Unidos prometió a los países latinoamericanos recursos humanos, técnicos y financieros a cambio de que impulsaran “proyectos de reforma” debidamente planificados por organismos técnicos competentes (Thorp, 1998).

La propia norma de creación del CONADE señala que, dado que el proceso de desarrollo económico no había sido “armónico” en todos los rubros, correspondía establecer las condiciones institucionales que asegurasen la ordenación y concreción a largo plazo de la política económica. El organismo debía encargarse de definir los objetivos a largo plazo del proceso de desarrollo nacional y, en función de ellos: elaborar programas para plazos intermedios, preparar programas anuales de inversión en sectores básicos, elaborar proyectos sectoriales y/o regionales, diseñar programas de cooperación internacional en materia económica y técnica, promover y coordinar la elaboración de estadísticas y la ejecución de investigaciones económico-sociales, entre otros aspectos.

Las atribuciones del CONADE fueron ampliadas en 1962, ya durante la presidencia *de facto* de José M. Guido. A partir de entonces, ministerios,

---

<sup>6</sup> Actualmente, la Asamblea del CFI está constituida por los gobernadores de las veintitrés provincias, más el jefe de gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. La Carta Constitutiva del organismo puede consultarse en: <http://cfi.org.ar/wp-content/uploads/2014/06/cartacffi.pdf>.

secretarías, organismos descentralizados, empresas estatales y sociedades mixtas deberían presentar sus planes al organismo de planificación (decreto 6.627). Además, se le asignó al presidente del Consejo la responsabilidad de dar las directivas básicas para el planeamiento y la promoción del desarrollo económico del país (decreto 7.777/62).

En tanto “organismo básico de planeamiento”, la Dirección General de la CAFADE fue puesta en manos del vicepresidente del CONADE, primero (decreto 6.627/62), y, considerando que buena parte de sus funciones eran similares, disuelta después (decreto 11.498/62).

Cabe advertir que la APP no fue la única instancia supranacional que promovió la planificación en los países latinoamericanos. La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), que desde los años cincuenta difundía la programación del desarrollo, amplió, a comienzos de los sesenta, sus servicios de capacitación y asesoramiento, mediante la creación del Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES) (Franco, 2013). Muchos técnicos del CONADE pasarían por los sucesivos cursos que ofertó.

En octubre de 1963, el gobierno *de facto* buscó establecer un mayor contacto funcional entre el CONADE y los diferentes organismos de la Administración Pública Nacional. Para ello se dispuso que su conducción pasara a un Consejo Directivo presidido por el ministro de Economía y con representación de las secretarías de Estado en jurisdicción de los Ministerios de Economía y de Obras y Servicios Públicos, del BCRA y del CFI (decreto 8.715). Además, las funciones del CONADE se ampliaron nuevamente, quedando facultado para evaluar los planes integrales de inversión de todos los organismos y empresas estatales, entre otros aspectos.

Durante el gobierno de Arturo Illia, el CONADE volvió a ser reestructurado con los propósitos de “delinear el proceso relativo al ejercicio de la función consultiva en materia de planes, programa e inversiones” y de “coordinar el procedimiento para la mejor utilización de la cooperación financiera y la asistencia técnica externa” (decreto 566/64). En aras de ello, al Consejo Directivo se le sumó un Comité Permanente técnico-administrativo que quedó encargado de preparar los planes y programas de desarrollo que se elevarían al PEN, siendo el primero el Plan Nacional de Desarrollo 1965-1969.

En esos años, la planificación del desarrollo también formó parte de las preocupaciones de diferentes autoridades provinciales. Además de

la experiencia ya mencionada de la Junta de Planificación Económica de la Provincia de Buenos Aires, debe apuntarse la elaboración de distintos planes a nivel local. Tal es el caso de la provincia de Río Negro, cuyos gobiernos produjeron diversos documentos de esa índole, tales como el Programa de Desarrollo Económico de Río Negro 1960/1964-PRO 5 y el Plan Trienal de Gobierno 1974-1976.

Las iniciativas ligadas al desarrollo regional también tuvieron un capítulo dedicado a la creación de corporaciones de fomento por parte de distintos gobiernos provinciales, tales como la Corporación de Fomento del Valle Bonaerense del Río Colorado (CORFO-Río Colorado), por ley provincial 6.245/60, y la Corporación de Fomento del Chubut (CORFO-Chubut), ley provincial 1.276/65. En ocasiones, estas iniciativas estuvieron en coordinación con instituciones nacionales o internacionales, como el CONADE, el CFI y el Banco Interamericano de Desarrollo.

Tras el golpe de Estado de junio de 1966, la dictadura de la autodenominada "Revolución Argentina" apostó a una centralización de las tareas de planificación, orientada a la confluencia de las políticas de desarrollo y de seguridad. Ya en 1964, considerando que la defensa nacional se hallaba "estrechamente unida" al desarrollo económico, se había sumado al Consejo Directivo del CONADE un representante del Ministerio de Defensa (decreto 565). Ese nexo fue reforzado durante la presidencia de Juan Carlos Onganía mediante la creación del Sistema Nacional de Planeamiento (SNP), compuesto por el Sistema Nacional de Planeamiento y Acción para el Desarrollo (SNPAD) y el Sistema Nacional de Planeamiento y Acción para la Seguridad.

El CONADE pasó a estar presidido por el titular del PEN, al tiempo que se dispuso la integración del conjunto de los ministros (como miembros permanentes) y de los comandantes en jefe de las Fuerzas Armadas y los secretarios de Estado (como miembros no permanentes). Además, pasó a contar con una sola Secretaría, establecida como organismo de asesoramiento y de trabajo dependiente de la Presidencia de la Nación y con jerarquía de Secretaría de Estado. Esta se hizo cargo también del programa de tareas del CFI, que fue incorporado al SNPAD. En concreto, el CONADE ofició como núcleo de dicho sistema, pues se le encomendó impartir sus normas de organización, adecuar los organismos existentes y crear los necesarios para completarlo y reforzarlo. Además, se determinó la creación de oficinas regionales de desarrollo

bajo dependencia del presidente de la Nación a las que les competiría el planeamiento y la promoción de la acción para el desarrollo regional de acuerdo con los lineamientos del SNP.

En 1967 fue reglamentada la llamada “Ley de Desarrollo”, con el objetivo de dar forma orgánica a la Secretaría del CONADE y a las oficinas regionales y sectoriales de desarrollo (decreto 1.907). La primera quedó constituida por una Subsecretaría y cuatro Áreas: Políticas de Desarrollo, Planeamiento, Administración del Desarrollo y Eficiencia de Gestión. En cuanto a las Oficinas Regionales de Desarrollo, se establecieron las siguientes: Patagonia, Comahue, Cuyo, Centro, Noroeste, Noreste, Pampeana y Área Metropolitana. En cada una se estableció una Junta de Gobernadores, las cuales contarían con la presencia de un Delegado Regional designado por el Presidente de la Nación y con asesoramiento de las Oficinas Regionales del CONADE.

Respecto de las Oficinas Sectoriales de Desarrollo, fueron establecidas: Salud Pública, Educación, Vivienda, Seguridad Social, Agropecuaria, Industria, Comercialización, Energía, Minería, Transportes, Comunicaciones, Aeroespacial, Intereses Marítimos, y Recursos Humanos. También se creó un Grupo de Trabajo Conjunto para cada sector, los cuales contarían con participación empresarial, trabajadora y de otras instituciones vinculadas al área de actividad, teniendo como misión colaborar en la elaboración de los programas correspondientes.

Por otra parte, se determinó que el CFI conservara su naturaleza jurídica, su patrimonio y sus recursos, aunque se estableció la posibilidad de que el gobierno nacional acordara con los provinciales la modificación de la Carta Orgánica del organismo para adecuarlo al SNPAD. Hasta que eso ocurriera, la Secretaría del CONADE ejercería las atribuciones de los órganos superiores del CFI y propondría al PEN la designación del Secretario General.

Aunque la reestructuración del CONADE muestra que la “Revolución Argentina” jerarquizó la planificación del desarrollo, lo cierto es que la actividad del organismo entró en franco retroceso. Esto incluyó la desarticulación de su plantel técnico.

El organismo fue reimpulsado a partir de 1968, año en que la Secretaría del CONADE se hizo cargo también del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC), creado por ley 17.622. El relanzamiento del organismo incluyó la incorporación de nuevos profesionales que



comenzaron a trabajar en el Plan Nacional de Desarrollo 1970-1974, luego reemplazado por el Plan Nacional de Desarrollo y Seguridad 1971-1975, ya durante la presidencia del general Roberto M. Levingston.

En 1971 Levingston fue reemplazado por el general Alejandro A. Lanusse, quien creó bajo su dependencia directa la Secretaría de Planeamiento y Acción de Gobierno (SEPAG), como organismo centralizado de asesoramiento y de trabajo del CONADE y del Consejo Nacional de Seguridad (ley 19.276). El titular de la SEPAG pasó a actuar como Secretario en las reuniones del CONADE.

La reforma mencionada se dio en una coyuntura en la que la prioridad de la dictadura pasaba por encontrar una salida a la crisis política en la que estaba inmersa desde el estallido del “Cordobazo” de 1969. En este marco, el CONADE ingresó en un nuevo período de estancamiento y de desarticulación de sus equipos técnicos (Tereschuk, 2008).

### **Las instituciones que controlan la industria**

En 1965, Industria y Minería pasaron a ser dos secretarías independientes (ley 16.687). Un año después, las áreas de industria y de comercio confluyeron nuevamente en la Secretaría de Industria y Comercio (ley 16.956/66), que en 1969 cambió su denominación por Secretaría de Industria y Comercio Interior (SICI), tras la sanción de una nueva ley de ministerios (ley 18.416). Bajo la órbita del Ministerio de Economía y Trabajo, a la SICI se le asignó competencia sobre todo lo relativo al régimen y fomento de la industria y al abastecimiento y comercio interno. En 1970, presentado el Plan Nacional de Desarrollo 1970-1974, se le dio responsabilidad parcial sobre la aplicación de políticas, estrategias y ejecución de planes y programas nacionales (ley 18.902).

Durante la presidencia de Lanusse, una nueva modificación de la ley de ministerios instituyó el Ministerio de Industria, Comercio y Minería (MICM). Así, las funciones de la SICI pasaron al nuevo organismo y se le sumaron las cuestiones relativas a la minería “en todas sus formas” (ley 19.064/71). Además, se le atribuyó la coordinación con los gobiernos provinciales en todo lo atinente a sus áreas de incumbencia y la orientación, en el mismo sentido, de las entidades representativas. Pero la novedad más relevante, en consonancia con el auge de las exportaciones manufactureras, fue que, por primera vez, las áreas de industria

y de comercio exterior quedaron bajo la misma órbita. Al MICM se le asignaron, entre otras, las funciones de estudiar los mercados externos para una mejor diversificación del intercambio y analizar las condiciones de acceso, e intervenir en el funcionamiento del servicio económico comercial en el exterior y en los acuerdos, convenios o arreglos internacionales de naturaleza comercial (en coordinación con el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto), en la implementación del seguro de crédito a la exportación y de las certificaciones de calidad de los productos de comercio exterior, en la fijación de los derechos a las exportaciones, precios índices y precios mínimos de exportación, reintegros impositivos, *draw-back* y toda otra medida de promoción de las exportaciones, y en las adquisiciones públicas en el exterior.

Sin embargo, a poco de andar, una nueva reestructuración de la orgánica ministerial disolvió el MICM, quedando conformados el Ministerio de Industria y Minería (MIM), por un lado, y el de Comercio, por el otro (ley 19.320/71). Al primero se le quitaron las funciones ligadas al aspecto comercial, tanto interno como externo, y se le sumaron la promoción de la formación de profesionales y técnicos en las áreas de su competencia, la asistencia técnica a las empresas industriales y mineras, la promoción de su tecnificación, equipamiento y modernización, la intervención en la formulación y ejecución de planes de crédito para la industria y la minería, el fomento del cooperativismo industrial y minero, la promoción de los estudios, proyectos y obras de infraestructura industrial y minera, y la actualización del estado de abastecimiento de materias primas para la industria, en procura de mantener las existencias que garantizaran un “adecuado marco de seguridad”.

La dictadura de la “Revolución Argentina” no solo reformó los organismos relacionados con la industrialización y al planeamiento del desarrollo, sino también el régimen de fomento manufacturero y las instituciones financieras vinculadas. En 1971 se creó, sobre la base del Banco Industrial de la República Argentina, el Banco Nacional de Desarrollo (BND) (ley 18.899), dentro del cual se organizaron los Institutos de Crédito Industrial, de Crédito y Fomento Minero, de Financiación de Proyectos de Infraestructura, de Industrias de Base y de Reversión y Rehabilitación Industrial (Rougier, 2004).

En lo relativo al régimen de fomento industrial, un nuevo sistema de promoción de nuevas actividades, de expansión y perfeccionamiento de

las existentes y de estímulo a la descentralización geográfica fue sancionado en 1970 (ley 18.587), en reemplazo del de 1958. Dos años más tarde, el régimen en cuestión fue sustituido por otro, dando lugar a la creación de un Consejo Nacional de Promoción Industrial (CNPI). Organizado recién en 1973, hacia el final del gobierno de Lanusse, quedó presidido por el titular del MIM, que podía delegar sus funciones en el titular de la Subsecretaría de Industria, e integrado por un representante de las provincias, de la SEPAG (uno de la Subsecretaría de Desarrollo y otro de la Subsecretaría de Seguridad) y del BND (decreto 1.927).

Considerando la impronta regional adoptada en 1966, se estableció que el CNPI se formase mediante la constitución de siete Consejos Regionales de Promoción Industrial (Patagonia, Comahue, Cuyo, Centro, Noroeste, Noreste y Pampeano). En cuanto a sus funciones, se establecieron: analizar, evaluar y compatibilizar las conclusiones a las que arribasen los Consejos Regionales y asesorar al MIM sobre las medidas a adoptar, la clasificación de las industrias económicamente más convenientes para cada área geográfica y la graduación de los beneficios a aplicar en cada una. Por su parte, los Consejos Regionales contarían con representación de las Oficinas Regionales de la Subsecretaría de Desarrollo y del MIM y debían proponer al CNPI la nómina de industrias más convenientes para su región.

Hacia 1973, ya durante el tercer gobierno peronista, volvió a modificarse el régimen de fomento manufacturero, sancionándose una normativa para la promoción de nuevas actividades industriales, la expansión, perfeccionamiento y modernización de las existentes, el estímulo de la descentralización geográfica, el desarrollo nacional de la tecnología y la consolidación de la industria de propiedad nacional (ley 20.560). Se prohibió la radicación de industrias en la Capital Federal y se exceptuó de los beneficios a las radicadas en el Gran Buenos Aires. La autoridad de aplicación fue el Ministerio de Economía, al que se le encomendó la creación de delegaciones regionales para la implementación de la ley.

Una nueva reforma de la orgánica ministerial del PEN (ley 20.524/73) había eliminado el MIM, creando, dentro de la órbita del nuevo Ministerio de Economía, la Secretaría de Desarrollo Industrial (SDI), por decreto 75/73. Organizada en dos Subsecretarías, Desarrollo Industrial y Administración Industrial, se le dio la responsabilidad de asistir al ministro en todo lo relativo al régimen y fomento de la industria. Las funciones

de la SDI no se diferenciaron demasiado de las que había tenido el MIM en relación con las cuestiones industriales, aunque se acentuaron y ampliaron las del área tecnológica, en una coyuntura en la que el tópico de la “dependencia” en la materia estaba en el orden del día. Por ejemplo, se facultó a la SDI para controlar, aprobar y registrar contratos de transferencia de tecnología y para formular la política tecnológica, el desarrollo y la adopción de nuevas tecnologías industriales tanto en el sector público como privado.

En 1973 el tercer gobierno peronista disolvió la SEPAG, transfiriendo las funciones y el personal de sus Subsecretarías de Desarrollo y de Coordinación al Ministerio de Economía, al que se le asignó la responsabilidad de formar un nuevo organismo de planeamiento (decreto 1.450) bajo el ala de la Secretaría de Programación y Coordinación Económica del Ministerio y mediante la absorción de la Subsecretaría de Desarrollo: el Instituto Nacional de Planificación Económica (decreto 1.057).

En lo que respecta al Estado empresario, hay que mencionar que, en 1967, se dispuso que la Dirección Nacional de Fabricación e Investigación Aeronáutica, nombre con que había sido rebautizada IAME diez años antes (decreto-ley 766/57), se abocara de manera exclusiva a las actividades del sector aeronáutico y aeroespacial (ley 17.342/67). Lo relativo a la industria automotriz quedó a cargo de la empresa Industrias Mecánicas del Estado (IME).

En ese mismo plano, en 1973, el gobierno impulsó la creación de la Corporación de Empresas Nacionales (CEN), por ley 20.558, como ente descentralizado en jurisdicción del Ministerio de Economía. La Corporación quedó responsabilizada de la conducción de todas las empresas que fuesen de propiedad estatal absoluta y de las que registrarán participación mayoritaria del Estado en su capital. Además, fue facultada para promover el desarrollo de nuevas actividades económicas cuyo impulso fue considerado de interés público. A la par de la CEN se instituyó la Corporación para el Desarrollo de la Pequeña y Mediana Empresa (CODEPyME), un ente descentralizado y autárquico que dispuso para su funcionamiento del Fondo Nacional para el Desarrollo de la Pequeña y Mediana Empresa (ley 20.568/73).

Ya en las vísperas del golpe de Estado de 1976 se creó en la órbita de la SDI, el Consejo Nacional de Desarrollo Industrial (resolución 91, Ministerio de Economía), que debía abocarse a asesorar a la Secretaría en lo concerniente a la política de promoción industrial.

## El devenir institucional en el largo ciclo neoliberal

### Los años de la última dictadura

La última dictadura militar dio por finalizada la industrialización por sustitución de importaciones e inauguró un modelo financiero y de ajuste estructural. No obstante, las fuertes transformaciones operadas en la estructura económico-social bajo el régimen dictatorial no implicaron la total supresión de los organismos abocados a la industria y la planificación.

En septiembre de 1976 el gobierno *de facto* modificó la ley de ministerios dando lugar a la creación del Ministerio de Planeamiento (ley 21.431). Al organismo puesto a cargo del general Ramón Díaz Bessone se le asignó la tarea de definir un “Proyecto Nacional”. Paradójicamente, si bien la norma de su creación da cuenta de la experiencia previa en planificación y de sus supuestas debilidades, las funciones otorgadas a la nueva institución eran mucho más generales e inespecíficas que las de sus antecesoras.

La acción del organismo estuvo acompañada de una mayor potestad del mercado en la asignación de los recursos, lo que se vio plasmado en la apertura comercial (decreto 3.008/76 y resolución 1.634/78), la nueva ley de inversiones extranjeras (ley 21.382/76), la reforma financiera (leyes 21.495/77 y 21.526/77) y la eliminación de organismos como la CODEPyME (ley 21.542/77) y la CEN (ley 21.800/78), entre otras medidas.

Hacia julio de 1977, el gobierno estableció un nuevo régimen de promoción industrial (ley 21.608). Entre los fundamentos esgrimidos se explicitó la necesidad de promover de manera “eficiente” y “responsable” al sector industrial con el objetivo de “restablecer una economía equilibrada y autosostenida”, basada en la iniciativa privada. De aquí que el nuevo régimen pretendiera fomentar la “necesaria” eficiencia empresarial, orientar la política industrial hacia la exportación o a la sustitución de importaciones a “costos adecuados”, fomentar la estructura productiva nacional estimulando la modernización de las industrias para que adaptasen progresivamente sus costos a los niveles internacionales, promover el desarrollo tecnológico en forma prioritaria para colocar a la industria nacional en condiciones de eficiencia competitiva, y adaptar la promoción industrial a la política de “reorganización

nacional” propendiendo hacia un sistema económico “más abierto, eficaz y solidario”.

Entre los beneficios promocionales, los cuales tenían un límite de diez años de goce, se encontraban exenciones, reducciones, suspensiones y diferimiento de tributos, exenciones o reducciones de derechos de importación, y regulaciones y restricciones a la importación. Uno de los principales cambios respecto de los regímenes previos fue la exclusión de créditos o aportes por parte del Estado nacional en tanto instrumentos específicos de promoción, como así también la existencia de una limitación presupuestaria para el otorgamiento de los beneficios en base a un cupo anual fijado por la SDI del Ministerio de Economía, en su carácter de autoridad de aplicación.

En 1978, y a solo dos años de su creación, en base a criterios de “efectividad y economía de recursos”, la dictadura militar transformó el Ministerio de Planeamiento en una Secretaría de Estado dependiente de la Presidencia de la Nación (ley 21.909 y decreto 3.218).

Al año siguiente, al disolverse la Subsecretaría de Planeamiento para la Defensa, del Ministerio de Defensa, se transfirieron a la Secretaría de Planeamiento las funciones de asesorar en la formulación de los objetivos, políticas y estrategias nacionales, desde el punto de vista de la seguridad nacional; entender en lo relativo a la formulación de los proyectos de legislación y de “doctrina nacional” concernientes a la seguridad nacional; entender en la determinación de los conflictos, las hipótesis de conflicto y en las hipótesis de guerra, e intervenir en la elaboración de la estrategia para superarlos (decreto 1458/79).

También en 1979, la promoción industrial fue complementada mediante el Régimen Especial de Franquicias Tributarias de la provincia de La Rioja (ley 22.02), el cual, a comienzos de los años ochenta, fue ampliado a Catamarca, San Juan y San Luis (leyes 22.702/82 y 22.973/83). La normativa en cuestión otorgó múltiples beneficios impositivos, centrados fundamentalmente en el diferimiento o la excepción del pago del impuesto a las ganancias y del impuesto al valor agregado.

En 1982, poco antes de que se iniciase la guerra de Malvinas, la dictadura realizó la última modificación institucional referente al sector industrial, fusionándolo con el área de minería. Así se dio origen a la Secretaría de Industria y Minería (decreto 393/82).

## Instituciones, industria y democracia

En 1983 el retorno de la democracia trajo consigo una nueva separación de las áreas de industria y minería, conformándose una Secretaría independiente para cada una (decreto 15). La Secretaría de Industria tenía como principal tarea asistir al ministro de Economía en la definición de la política industrial, el diseño, la financiación y utilización de los instrumentos de promoción industrial, la administración de las participaciones del Estado en las empresas de carácter industrial que dependieran de dicho ministerio, y en todo lo relacionado con la importación y exportación de insumos y productos industriales (decreto 134).

Por su parte, la Secretaría de Planeamiento fue reemplazada por la Secretaría de Planificación, la cual pasó a estar conformada por una Secretaría General, el INDEC y tres Subsecretarías: Planificación del Desarrollo, Programación y Coordinación con el Sector Público y Análisis de Largo Plazo (decreto 1.705/84). Entre las funciones del nuevo organismo se encontraban entender en la formulación de objetivos y políticas para el mediano plazo y en la evaluación de las perspectivas de largo plazo, participar con la Secretaría de Desarrollo Regional del Ministerio de Economía en la fijación de metas de desarrollo y planificación regional, intervenir en la coordinación y compatibilización de proyectos de inversión pública o privada que por su importancia económica o social fueran de “interés nacional”, intervenir en lo relacionado con los regímenes de promoción económica y la reconversión de actividades productivas y de servicios, y entender en la elaboración de programas de investigación y formación profesional vinculados con las tareas de planificación, entre otras.

En enero de 1985, la Secretaría de Planificación presentó un documento titulado *Lineamientos de una estrategia de crecimiento económico, 1985-1989*, en el cual se remarcaba la necesidad de establecer una estrategia para superar la “emergencia económica” que atravesaba el país y recuperar la capacidad de crecimiento. En función de ello, el andamiaje institucional referente a la planificación fue robustecido mediante la creación de un nuevo Consejo Nacional de Desarrollo, cuya presidencia quedó a cargo del secretario de Planificación (decreto 1.535). Según la norma que le dio origen, el desarrollo del país era “condición necesaria para el afianzamiento de su soberanía, del régimen democrático y de la

elevación del nivel de vida de su pueblo” y la “situación de excepción” que regía en el país obligaba a realizar ajustes para asegurar “continuidad y eficacia en la política de desarrollo trazada”. Sin embargo, las únicas tareas asignadas al nuevo Consejo fueron coordinar el funcionamiento de los diversos organismos del sector público que interviniesen en el proceso de formulación, ejecución y evaluación de la planificación del desarrollo; preparar estadísticas, y realizar investigaciones y estudios. Junto a su presidente y a dos vicepresidentes, la agencia quedó integrada por todos los secretarios ministeriales, que oficiaban de consejeros. Esta composición fue rápidamente ampliada mediante la incorporación como consejeros de los siguientes funcionarios: el secretario de Promoción del Crecimiento de la Presidencia de la Nación, los subsecretarios de Interior y de Asuntos Técnico-Económicos del Ministerio del Interior y los subsecretarios General y de Acción de Gobierno de la Secretaría General de la Presidencia de la Nación (decreto 1.645/85).

Ya para 1987, la Secretaría de Planificación presentó el Plan Nacional de Desarrollo 1987-1991, mediante el cual se pretendía resolver la emergencia económica, “consolidar el poder democrático” y crear las bases para “un período prolongado de estabilidad y justicia social”. A diferencia de sus antecesores, dicho plan fue concebido como una propuesta para el mediano plazo.

Por su parte, durante los primeros años de la administración de Raúl Alfonsín se establecieron una serie de modificaciones en la estructura del Ministerio de Economía, las cuales conllevaron la creación de tres Subsecretarías dentro de la Secretaría de Industria: Desarrollo Industrial, Pequeña y Mediana Industria y Administración Industrial (decreto 2.057/85), con el fin de lograr “un crecimiento armónico de los sectores industriales más desprotegidos” y “propender a la defensa y crecimiento armónico” de la pequeña y mediana industria.

Hacia fines de 1985, el área de industria fue fusionada con la de comercio exterior, dando lugar a la Secretaría de Industria y Comercio Exterior (SICE), por decreto 2.436. Quedó a cargo de la programación, ejecución y control de las negociaciones comerciales internacionales, la política de comercio exterior de la Nación y el diseño de la estructura arancelaria. En la nueva cartera se eliminó la Subsecretaría de Administración Industrial y se crearon las de Intercambio Comercial, Política de Exportaciones y Gestión y Modernización Industrial, para



atender a la “administración, agilización y expansión” del intercambio comercial, la formulación de propuestas y ejecución relacionadas al comercio exterior, las negociaciones comerciales internacionales, los regímenes especiales de promoción de exportaciones, su administración e instrumentación, el desarrollo de “nuevas formas de comercio exterior”, y la formulación, instrumentación y ejecución de políticas dirigidas a obtener un uso “más amplio y eficiente” de las capacidades industriales existentes, así como su modernización y conexión con sectores de tecnología más avanzada.

A los pocos días de asumir Carlos Menem la presidencia de la Nación se modificó la estructura interna de la SICE (decreto 235/89). Las Subsecretarías de Desarrollo Industrial, de Políticas de Exportaciones y de Gestión y Modernización Industrial fueron suprimidas, manteniéndose únicamente las de Pequeña y Mediana Industria y de Intercambio Comercial. Asimismo, se crearon dos nuevas Subsecretarías: Industria y Gestión Comercial. En noviembre de 1989 esas dos subsecretarías fueron eliminadas, concentrándose las tareas de ambas en una nueva Subsecretaría de Comercio Exterior (decreto 1.202).

En agosto de 1991, en el marco de las reformas estructurales implementadas, la SICE fue reemplazada por la Secretaría de Industria y Comercio (decreto 1.691). Según la norma de creación, sus principales tareas eran definir, ejecutar y controlar dentro del país las políticas del comercio exterior de la Nación y la política comercial interna, y definir la política industrial y el diseño, financiamiento y utilización de los instrumentos para contribuir a promover el desarrollo y crecimiento del sector (decreto 2632/91). El nuevo organismo pasó a estar compuesto por solo tres Subsecretarías: Industria, Comercio Interior y Comercio Exterior. La primera tenía como únicos objetivos efectuar la propuesta, ejecución y control de la política industrial, coordinar los estudios que sirvieran de base para la elaboración de instrumentos tendientes al desarrollo del sector y fiscalizar su utilización (decreto 2632/91).

En octubre de ese año, sobre la base de una antigua propuesta de la Junta de Planificación de la Provincia de Buenos Aires que nunca se había concretado, se creó la Corporación de Fomento del Delta Bonaerense (decreto provincial 3.803/93). Dicha agencia debía, entre otros menesteres, planificar, promover y ejecutar la política de desarrollo integral de la región, estimulando la iniciativa privada. A partir de

ello, la zona en cuestión experimentó una significativa reconfiguración territorial basada en la expansión de diferentes tipos de urbanizaciones cerradas.

En diciembre de 1991, con el objetivo de “alentar y facilitar la inversión” e “incrementar la competitividad y el comercio exterior”, se creó el Banco de Inversión y Comercio Exterior (BICE), por decreto 2703. La nueva entidad, encargada de brindar financiamiento de mediano y largo plazo para proyectos de inversión y comercio exterior, tenía funciones mucho más restringidas que sus antecesoras y no estaba autorizada para captar depósitos y otorgar créditos de manera directa. En mayo de 1993 se decretaba la disolución del BND (decreto 1.027).

También en 1993 volvieron a ser separadas las áreas de industria y de comercio, conformándose la Secretaría de Industria y la Secretaría de Comercio e Inversiones (decreto 1.742/93). Dos años después, los asuntos industriales fueron fusionados con los del sector minero, dando origen a la Secretaría de Minería e Industria (SMI), por decreto 866/95. Entre sus funciones industriales, esta debía definir la política industrial y el diseño, financiamiento y utilización de los instrumentos para contribuir a promover el desarrollo y crecimiento de dicho sector; analizar la problemática de los diferentes sectores industriales, detectando las necesidades de asistencia financiera y tecnológica; promover procesos de reconversión productiva, tanto a nivel sectorial como regional; realizar y definir negociaciones sectoriales en el área industrial del proceso de integración regional y/o acuerdos especiales con otros países en materia de su competencia, y promover el mejoramiento de los estándares de competitividad del sector industrial a través de una adecuada asistencia tecnológica.

Para 1996, la SMI fue fusionada con la Secretaría de Comercio e Inversiones, dando lugar a la Secretaría de Industria, Comercio y Minería (decreto 660/96). Esta modificación institucional del organismo encargado del área industrial fue la tercera y última de la administración menemista. Según la norma de creación de la nueva Secretaría, el errático devenir institucional del sector se debía a que la reforma del Estado era concebida como una sucesión de etapas tendientes a perfeccionar el aparato estatal en la búsqueda de “eficacia y eficiencia en las prestaciones para la comunidad”. Quedó integrada por cuatro Subsecretarías: Industria, Comercio Interior, Comercio Exterior y Minería. Entre las

funciones concernientes a la primera de ellas se encontraban promover propuestas tendientes a crear nuevos regímenes sectoriales y generales de carácter industrial; promover los estudios sobre la evolución de las diferentes ramas industriales en el mercado local e internacional y sobre la producción industrial a nivel regional; proponer negociaciones o acuerdos a nivel sectorial en el área industrial, de manera de facilitar los procesos de reconversión productiva; promover y proponer acciones tendientes a lograr mejoras en los sistemas de calidad y productividad en el sector industrial; proponer y desarrollar instrumentos de asistencia a las pequeñas y medianas empresas del sector industrial y entender en los aspectos vinculados a la instrumentación de los planes que se establecieran.

Ese año se creó la Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica (decreto 1.660/96), cuya responsabilidad primaria era “identificar, proponer, administrar y evaluar instrumentos de promoción científica y tecnológica”, contando para tal fin con el Fondo Tecnológico Argentino y el Fondo para la Investigación Científica y Tecnológica.

En la órbita de la Presidencia de la Nación, en 1997 se creó la Secretaría de la Pequeña y Mediana Empresa (SEPyME), por decreto 943. El organismo acogió una serie de foros con representantes del ámbito académico, financiero, productivo y empresario, con el objetivo de establecer líneas estratégicas y prioridades de acción para el sector (decreto 142/98).<sup>7</sup> Asimismo, la agencia se constituyó en la autoridad de aplicación del régimen *Comprepyme*, cuyo objetivo era promover e incrementar la participación de las pequeñas y medianas empresas en la provisión de bienes y servicios al Estado nacional (decreto 946/99).

En el año 2000, ya bajo el gobierno de Fernando de la Rúa, se realizó una nueva modificación del organigrama del Ministerio de Economía,

---

<sup>7</sup> Cuando Fernando de la Rúa asumió la presidencia de la Nación, la SEPyME fue trasladada al Ministerio de Economía de la Nación (decreto 20/99), para luego ser transferida, en agosto de 2001, al Ministerio de Trabajo, Empleo y Formación de Recursos Humanos (decreto 1126). Con la creación del Ministerio de la Producción en febrero de 2002, la SEPyME quedó incorporada a este nuevo organismo (decreto 357) hasta mayo de 2003, cuando fue trasladada al novel Ministerio de Economía y Producción (decreto 1283). Al recrearse el Ministerio de la Producción en noviembre de 2008, fue transferida nuevamente a esa cartera (decreto 2102).

dando lugar a la Secretaría de Industria y Comercio (decreto 755). Este cambio institucional respondió exclusivamente a las políticas de ajuste del gasto público preponderantes por aquellos años, las cuales disminuyeron el número de secretarías y subsecretarías con el objetivo de “perfeccionar el uso de los recursos públicos” e “incrementar la calidad de la acción estatal” (decreto 20/99).

### Los años de la reindustrialización trunca

La salida definitiva del régimen de convertibilidad puso fin a la valoración financiera como forma predominante de acumulación de capital. Tal circunstancia otorgó a los sectores productivos, incluida la industria, un papel más relevante. De aquí que el entramado institucional vinculado al sector industrial fuese robustecido con la finalidad de ampliar la capacidad del Estado en la diagramación e implementación de políticas de impulso industrial. No obstante, ello conllevó una alta superposición de programas y organismos, prevaleciendo una actitud pragmática en lugar de una planificación integral y de largo plazo.

En febrero de 2002, en el marco de la modificación de la Ley de Ministerios, se creó el Ministerio de la Producción (decreto 355). Al nuevo organismo se le asignaron más de treinta funciones, entre las cuales se destacan elaborar, ejecutar y fiscalizar el régimen de promoción de actividades industriales o de cualquier otro sector, incluyendo las relativas a la explotación y catastro minero; integrar la administración de las participaciones del Estado en las empresas de carácter productivo; participar en la política laboral y tributaria vinculada a las unidades de producción; entender en la normalización y control de calidad de la producción industrial y extractiva minera; entender en la formulación de políticas y desarrollos de programas destinados a la promoción y fortalecimiento de las micro, pequeñas y medianas empresas; coordinar y generar propuestas sobre el desarrollo de mecanismos y sistemas para la protección de los derechos de clientes y usuarios, en materia de sus competencias; incidir en la elaboración de las estructuras arancelarias con la intervención de las áreas correspondientes; intervenir en la elaboración y ejecución de la política de reembolsos y reintegros a la exportación y aranceles; entender en los regímenes de precios índices y mecanismos

*antidumping* y otros instrumentos de regulación del comercio exterior, y entender en la supervisión de la libertad de los mercados de la producción de su área, interviniendo en los casos en que fuese desvirtuada a través de la existencia de monopolios, oligopolios o toda otra forma de distorsión.

El Ministerio de la Producción quedó conformado por cuatro Secretarías: Competencia, Desregulación y Defensa del Consumidor, Pequeña y Mediana Empresa y Desarrollo Regional, Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos e Industria, Comercio y Minería (decreto 357/02).

Por su parte, y con la pretensión de aunar el sistema científico-tecnológico con los sectores productivos, se creó en 2002, dentro del Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, la Secretaría de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva (decreto 357). Entre los principales objetivos de esta agencia se estableció la formulación de políticas, planes, programas, medidas e instrumentos para el establecimiento, puesta en marcha y funcionamiento de un Sistema Tecnológico y Científico Nacional que articulase todos los organismos y recursos del sector en función de los objetivos y políticas nacionales de desarrollo, teniendo como meta básica elevar la capacidad nacional de generar tecnología e incorporarla a los bienes y servicios producidos y exportados.

En mayo del mismo año se creó en el ámbito del Ministerio de la Producción la Comisión Nacional del Plan Estratégico Productivo, conformada por diferentes Comités Consultivos Sectoriales en los cuales participaban organismos del Estado Nacional, gobiernos provinciales y representantes del sector privado (decreto 748/02).

Ya en 2003, días antes de la asunción presidencial de Néstor Kirchner, las áreas de economía y producción fueron fusionadas, dando origen al Ministerio de Economía y Producción (decreto 1283). Mediante el mismo acto administrativo se creó el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, al que se le asignaron más de cincuenta funciones, entre ellas: asistir al Presidente de la Nación y al Jefe de Gabinete de Ministros en lo inherente al transporte, las comunicaciones, la minería, la energía, el saneamiento y las obras públicas, la vivienda, las obras de explotación y aprovechamiento sustentable de los recursos hídricos, la actividad vial y la planificación de la inversión pública tendiente a un equilibrado desarrollo geográfico regional que consolidase

el federalismo; entender en la elaboración de los regímenes de promoción y protección de la inversión pública y de los instrumentos que los concretasen; intervenir en la administración de las participaciones del Estado en las empresas de carácter productivo; entender en la elaboración de las políticas y normas de regulación de los servicios públicos del área de su competencia, en la supervisión de los organismos y entes de control de los concesionarios de obra o de servicios públicos, y entender en la elaboración y en la ejecución de la política energética nacional.

Al año siguiente se produjo una reestructuración organizativa de las secretarías y subsecretarías del Ministerio de Economía y Producción que dio origen a la Secretaría de Industria, Comercio y de la Pequeña y Mediana Empresa (decreto 1359/04). La agencia quedó conformada por tres Subsecretarías: Industria, Política y Gestión Comercial y Pequeña y Mediana Empresa y Desarrollo Regional.

Una de las principales novedades del período fue una tenue reconstrucción del Estado empresario mediante la nacionalización, estatización o creación de nuevas empresas: Correo Argentino (decreto 1075/03), Energía Argentina Sociedad Anónima (ENARSA) (ley 25.943/04), Empresa Argentina de Soluciones Satelitales Sociedad Anónima (ARSAT) (ley 26.092/06), Agua y Saneamientos Argentinos (AySA) (decreto 303/06), Aerolíneas Argentinas (ley 26.466/08), Fábrica Argentina de Aviones Brigadier San Martín Sociedad Anónima (FAdeA) (ley 26.501/09) e YPF (ley 26.741/12). Asimismo, el Estado nacional adquirió participación accionaria en diferentes empresas privadas de relevancia, producto de la eliminación del régimen previsional de capitalización y la transferencia de todos los activos de las Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones (AFJP) a la Administración Nacional de la Seguridad Social (ley 26.425/08).

Otro elemento significativo fue la creación, en diciembre de 2007, del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva (decreto 21/2007). Entre sus funciones más relevantes se contaba formular las políticas y la planificación del desarrollo de la tecnología como instrumento de fortalecimiento de la capacidad del país para dar respuesta a problemas sectoriales y sociales, estableciendo las prioridades y contribuyendo a incrementar en forma sostenible la competitividad del sector productivo, sobre la base del desarrollo de un nuevo patrón de producción basado en bienes y servicios con mayor "densidad tecnológica". En

el ámbito de esta nueva agencia se ejecutaron diversos programas de relevancia con el objetivo de ampliar las capacidades tecnológicas del país y alcanzar una mayor articulación con el sector productivo.

Al año siguiente fue reinstaurado el Ministerio de la Producción (decreto 2.025/08), reemplazado en 2009 por el Ministerio de Industria (MI) (decreto 1.365). Así, se delimitaron institucionalmente los asuntos industriales de los agropecuarios en tanto sectores productivos. La creación del nuevo MI representó la primera vez desde la vuelta a la democracia que el organismo específico de velar por los asuntos industriales adquirió rango ministerial. La flamante agencia pasó a estar conformada por la Secretaría de Industria, Comercio y de la Pequeña y Mediana Empresa, la Secretaría de Turismo y seis subsecretarías. Según la norma de su creación, el MI quedó encargado de todo lo referente a la industria, el comercio exterior y el turismo, con especial énfasis en elaborar y ejecutar las políticas de reembolsos y reintegros a la exportación y de aranceles; entender en los regímenes de precios índices y mecanismos *antidumping* y otros instrumentos de regulación del comercio exterior; elaborar los regímenes de promoción y protección de actividades económicas y de los instrumentos que los concretasen; elaborar y ejecutar la política de inversiones extranjeras; entender en todo lo relativo a la promoción y desarrollo en el país de la actividad turística interna y del turismo internacional receptivo.

A los pocos días de su creación, y considerando la “trascendencia” del turismo para el progreso y el desarrollo de la economía nacional, el MI pasó a denominarse Ministerio de Industria y Turismo (decreto 1.458/09). Bajo su órbita se ejecutó el Programa Nacional para el Desarrollo de Parques Industriales Públicos en el Bicentenario (decreto 915/10). En 2010, las áreas de industria y turismo fueron separadas, constituyéndose un ministerio para cada una (decreto 919).

La agudización de la crisis económica producida a partir de 2012 posibilitó la reconstrucción de la hegemonía neoliberal y su ascenso a las altas esferas del Estado. Desde entonces, comenzó a resquebrajarse el entramado institucional antes descripto, en consonancia con la reinstauración de la valorización financiera como eje de la acumulación de capital.

## Las instituciones estatales en el breve retorno de la desindustrialización

La asunción de Mauricio Macri a la presidencia de la Nación, que tuvo lugar a fines de 2015, implicó un fuerte desplazamiento del sector industrial y de las políticas científico-tecnológicas de la agenda de gobierno. Las problemáticas predominantes en el discurso estatal giraron en torno al proceso inflacionario y la “escasez de dólares”, desvinculando el devenir industrial del porvenir económico. Tales circunstancias, entre otros factores, posibilitaron la eliminación y la degradación de los organismos estatales vinculados con la industria, como así también de otros relacionados con dimensiones esenciales del bienestar social, como la salud y el trabajo.

A pocos días de comenzar el gobierno de Cambiemos se realizó una amplia reforma ministerial que reemplazó el MI por el Ministerio de la Producción (decreto 13/15). El nuevo organismo pasó a estar conformado por cinco Secretarías: Transformación Productiva, Industria y Servicios, Emprendedores y de la Pequeña y Mediana Empresa, Comercio e Integración Productiva (decreto 1/16).

Otras de las principales novedades vinculadas con el sector industrial fue la creación del Ministerio de Agroindustrias (decreto 13/15). Su institución implicó que, por primera vez en este largo y sinuoso devenir de las instituciones estatales vinculadas con el sector industrial, se estableciera un organismo específico para las llamadas “industrias naturales”, separándolas del resto de las ramas industriales, en consonancia con la pretensión de transformar al país en el “supermercado del mundo”. El nuevo organismo estuvo compuesto por cinco secretarías, contando, a su vez, con subsecretarías específicas para ramas industriales de relevancia, como la industria alimenticia.

Por su parte, las funciones del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios fueron absorbidas por un Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda y un Ministerio de Energía y Minería (decretos 13/15 y 231/15).

Con la agudización de la crisis económica, y con el objetivo de efectuar un “reordenamiento estratégico” de cara a la “reducción presupuestaria”, en septiembre de 2018 se produjo una significativa reorganización ministerial. En ese marco se eliminaron los Ministerios



de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva, de Agroindustria y de Energía y Minería, entre otros de gran trascendencia social como los Ministerios de Trabajo, de Salud y de Cultura (decreto 801/18). A partir de ello, los asuntos industriales fueron delegados al Ministerio de Producción y Trabajo, cartera que concentró a la totalidad de los sectores productivos. Por su parte, lo referente al desarrollo científico-tecnológico se trasladó al Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología (decreto 801/18).

## Reflexiones finales

Hacia fines de 2019, la salida de Mauricio Macri de la Presidencia dio por terminado el proceso de degradación institucional de los organismos estatales vinculados con la industria y, más en general, con el bienestar social. Entre las primeras disposiciones del gobierno de Alberto Fernández se dispuso la reinstalación de los Ministerios de Salud, de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, de Cultura, de Ciencia, Tecnología e Innovación, de Agricultura, Ganadería y Pesca y de Obras Públicas (decreto 7/19). Asimismo, se crearon otros que representaron una novedad para la historia argentina, como el Ministerio de las Mujeres, Géneros y Diversidad, o el Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat.

En lo que respecta a los asuntos industriales, se creó el Ministerio de Desarrollo Productivo con la pretensión de dejar atrás la valorización financiera y basar el crecimiento económico del país en los sectores ligados a la producción. El nuevo organismo se constituyó con cinco Secretarías: Industria, Economía del Conocimiento y Gestión Comercial Externa, Pequeña y Mediana Empresa y Emprendedores, Comercio Interior, Minería y Energía (decreto 50/19).

La industrialización de América Latina fue un hecho antes de ser una política y una política antes de ser una teoría (Love, 1994). En el caso de la Argentina, puede añadirse que esa suerte de retardo en la definición de una política industrial fue de la mano de la ausencia de instituciones específicas orientadas a su diseño e implementación. No casualmente, el primer régimen de fomento industrial de la historia de nuestro país fue sancionado en 1944, poco antes de que se creara la Secretaría de

Industria y Comercio, que fue, como se vio, la primera oficina pública que se abocó a los asuntos industriales de manera independiente del Ministerio de Agricultura.

Aunque esa autonomía llegó para quedarse, el estatus de las agencias estatales dedicadas a la política industrial ha registrado, desde 1944 hasta nuestros días, múltiples modificaciones. El sendero de esas instituciones ha sido, al igual que el de la propia industrialización, por demás sinuoso.<sup>8</sup> No se trata de una casualidad, pues resulta indudable que las dificultades que ha presentado el proceso de desarrollo industrial argentino a lo largo de su historia fueron de la mano de las discontinuidades institucionales que exhibió el Estado nacional, expresión insoslayable de una sociedad atravesada por recurrentes y profundos conflictos.

## Bibliografía

- Azpiazu, Daniel y Schorr, Martín, 2010, *Hecho en Argentina: industria y economía, 1976-2007*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- Belini, Claudio, 2010, "La promoción industrial durante el peronismo. Impacto y límites de la ley de industrias de interés nacional (1944-1958)", en *Temas de historia argentina y americana [en línea]*, n° 16.
- Belini, Claudio y Rougier, Marcelo, 2006, *El Estado empresario en la industria argentina. Conformación y crisis*. Buenos Aires: Manantial.
- Berrotarán, Patricia, 2003, *Del plan a la planificación. El estado durante la época peronista*. Buenos Aires: Imago Mundi.
- Chiaromonte, Juan Carlos, 1971, *Nacionalismo y liberalismo económicos en Argentina, 1860-1880*, Buenos Aires: Solar/Hachette.
- Coviello, Ramiro, 2018, *Las problematizaciones de la cuestión industrial y el despliegue de la planificación estatal: Entre el giro desarrollista y el consenso exportador industrial (Argentina, 1949-1965)*. Tesis de

---

<sup>8</sup> Una de las pocas continuidades registradas en esa historia es el domicilio de las oficinas estatales ligadas a la política industrial: el actual Ministerio de Desarrollo Productivo funciona en el mismo edificio en el que fue ubicada en 1944 la Secretaría de Industria y Comercio, en avenida Presidente Julio A. Roca 651, Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

- maestría en Sociología Económica, Universidad Nacional de San Martín.
- Franco, Rolando, 2013, *La invención del ILPES*, Santiago de Chile: ONU-CEPAL.
- González Bollo, Hernán, 2007, *La estadística pública y la expansión del Estado argentino: una historia social y política de una burocracia especializada, 1869-1947*. Tesis de Doctorado en Historia, Universidad Torcuato Di Tella.
- Kabat, Marina, 2013, “La Corporación para la Promoción del Intercambio y las exportaciones no tradicionales, 1941-1946”, en *Revista de Historia Americana y Argentina*, vol. 48, n° 2.
- Kulfas, Matías, 2016, *Los tres kirchnerismos: una historia de la economía argentina, 2003-2015*, Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- Love, Joseph, 1994, “Economic Ideas and Ideologies in Latin America Since 1930”, en Bethell, Leslie (Ed.), *The Cambridge History of Latin America: Vol. VI parte 1*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Novick, Susana, 1986, *IAPI: auge y decadencia*. Buenos Aires: CEAL.
- Plotkin, Mariano y Caravaca, Jimena, 2013, “Publicaciones especializadas y liberalismo periférico. Notas sobre la transmisión de ideas económicas en Argentina, 1870-1890”, en *Revista de Indias*, vol. 73, n° 257.
- Pucciarelli, Alfredo, 2011, *Los años de Menem: la construcción del orden neoliberal*, Buenos Aires: Siglo XXI.
- Pucciarelli, Alfredo y Castellani, Ana, 2017, *Los años del kirchnerismo: la disputa hegemónica tras la crisis del orden neoliberal*, Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- Rougier, Marcelo, 2001, *La política crediticia del Banco Industrial durante el primer peronismo (1944-1955)*, Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires, Facultad de Ciencias Económicas, Instituto de Investigaciones Económicas, Centro de Estudios Económicos de la Empresa y el Desarrollo.
- , 2004, *Industria, finanzas e instituciones en la Argentina. La experiencia del Banco Nacional de Desarrollo, 1967-1976*, Bernal: Universidad Nacional de Quilmes Editorial.
- , 2012, *La economía del peronismo. Una perspectiva histórica*, Buenos Aires: Sudamericana.
- Rougier, Marcelo, Odisio, Juan, Raccanello, Mario y otra, 2016, *Los*

*desafíos del “Estado emprendedor”. El Polo Industrial-Tecnológico para la Defensa*, Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires. Facultad de Ciencias Económicas. AESIAL/IIEP.

Rougier, Marcelo y Odisio, Juan, 2017, «Argentina será industrial o no cumplirá sus destinos». *Las ideas sobre el desarrollo nacional (1914-1980)*, Buenos Aires: Imago Mundi.

Schvarzer, Jorge, 1998, *Implantación de un modelo económico: la experiencia argentina entre 1975-2000*, Buenos Aires: AZ Editora.

Tereschuk, Nicolás, 2008, *Organismos de Planificación y Estado Desarrollista en la Argentina (1943-1975)*. Tesis de maestría en Sociología Económica, Universidad Nacional de San Martín.

Thorp, Rosemary, 1998, *Progreso, pobreza y exclusión. Una historia económica de América Latina en el siglo XX*, Washington D.C.: BID-Unión Europea.



Caricatura de José Constantino Barro, primer ministro de Industria y Comercio de la Nación, aparecida en la Revista PBT, año 18, 4 de abril de 1952.



Tapa de la *Revista Judicial*, con Rolando Lagomarsino como Secretario de Industria y Comercio, año XV, n° 170, enero de 1947.

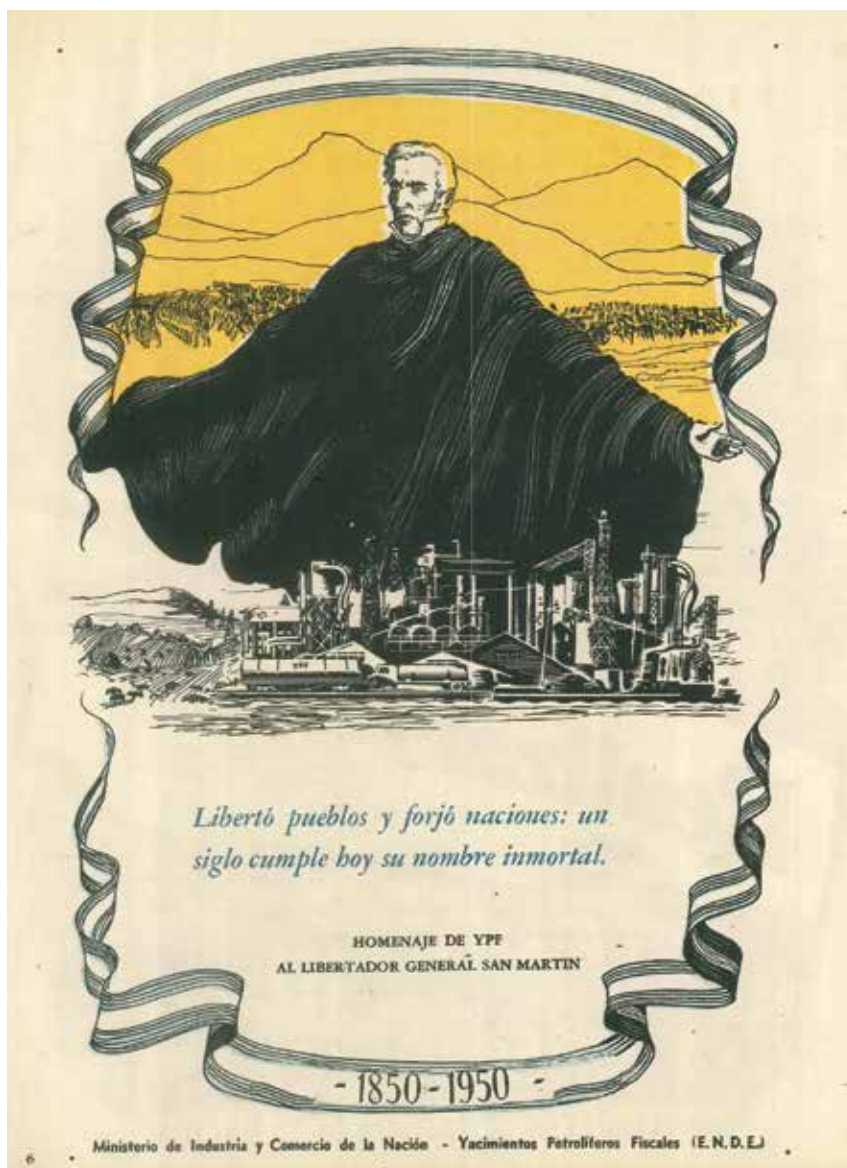


Rolando Lagomarsino, Secretario de Industria y Comercio entre mayo de 1946 y agosto de 1947.



José Constantino Barro, titular de la cartera de Industria y Comercio entre agosto de 1947 y junio de 1952.





Publicidad del Ministerio de Industria y Comercio de la Nación, Yacimientos Petrolíferos Fiscales, en la revista *Mundo Atómico*, año I, n° 1, septiembre-octubre de 1950.

Desde  
**TIERRA DEL FUEGO**

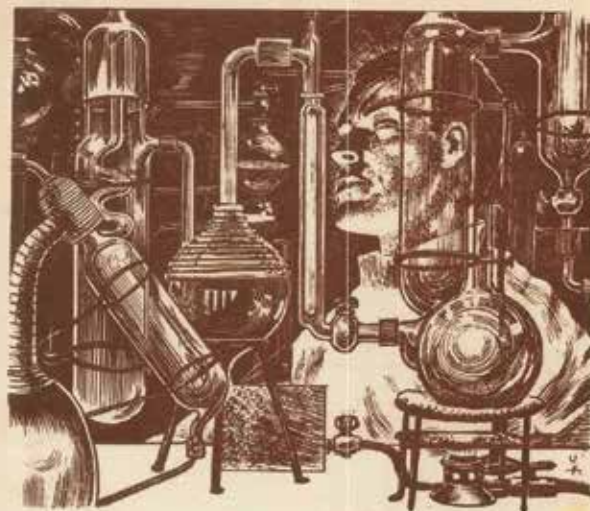
... a La Quiaca se yerguen, a través de una variada red de rutas y caminos, miles de surtidores YPF, centinelas de avanzada de una institución consagrada a cimentar la independencia económica nacional en materia de combustibles líquidos.

MINISTERIO DE INDUSTRIA Y COMERCIO DE LA NACION  
YACIMIENTOS PETROLIFEROS FISCALES - E.N.D.E.

La sigla YPF es símbolo de  
calidad y garantía:  
consume usted sus productos.

Publicidad del Ministerio de Industria y Comercio de la Nación, Yacimientos Petrolíferos Fiscales, en la revista *Mundo Atómico*, año II, n° 3, enero-febrero de 1951.





## TRABAJANDO PARA EL FUTURO

Técnicos argentinos, en tarea silenciosa de laboratorio e investigación, trabajan infatigablemente en procura de nuevos derivados del petróleo que luego engrasarán la nómina ya afamada de productos de inmejorable calidad que se expenden con la garantía de la sigla YPF y que tienen múltiples aplicaciones en la industria y el hogar.

Este valioso aporte de los hombres de ciencia de YPF contribuirá en grado sumo al cumplimiento de los objetivos del 2º Plan Quinquenal, que persigue como finalidad primordial, la grandeza de la Nación y el bienestar del pueblo argentino.

**APOYE ESTA OBRA CONSUMIENDO PRODUCTOS YPF**

*y recuerde:*

**DINERO QUE VA A YPF ES DINERO QUE VUELVE AL PUEBLO**



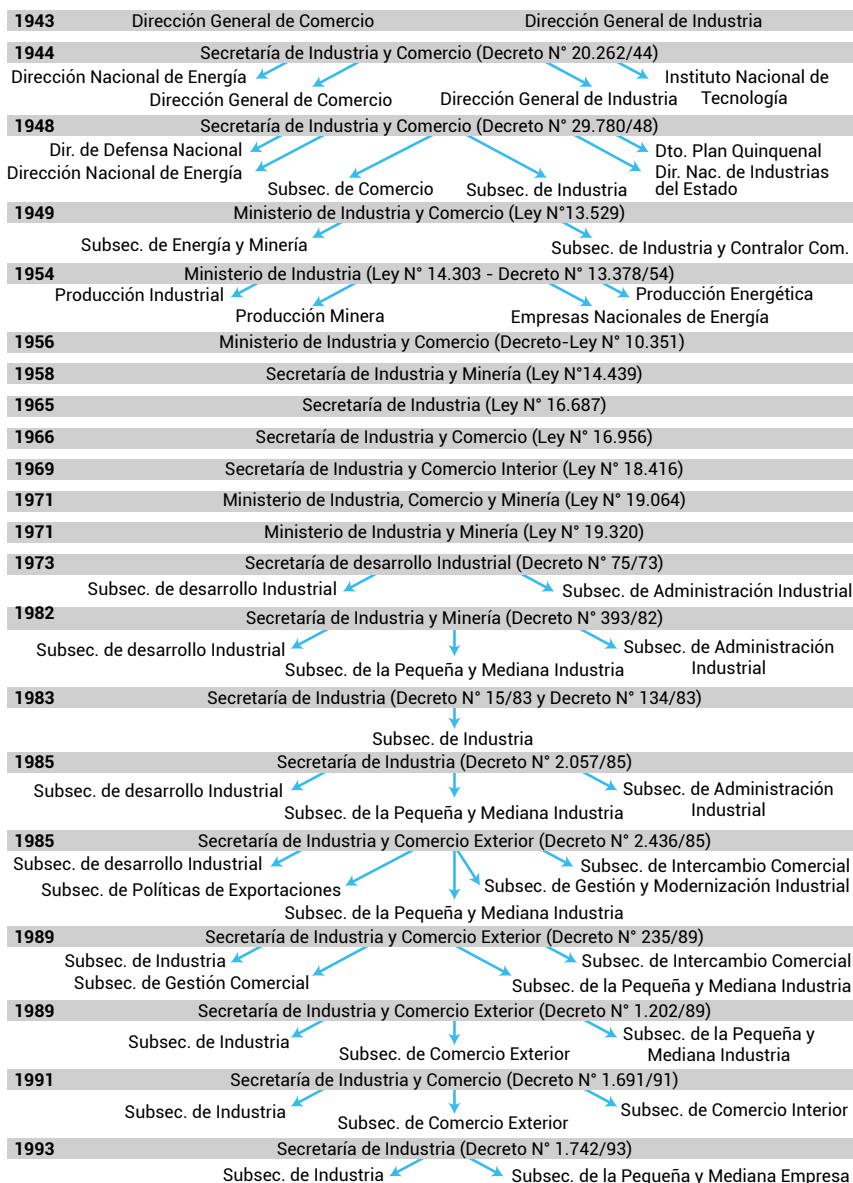
MINISTERIO DE INDUSTRIA DE LA NACION • YACIMIENTOS PETROLIFEROS FISCALES • E. N. D. E.

Publicidad del Ministerio de Industria y Comercio de la Nación, Yacimientos Petrolíferos Fiscales, en la revista *Mundo Atómico*, año VI, n° 22, tercer trimestre de 1955.



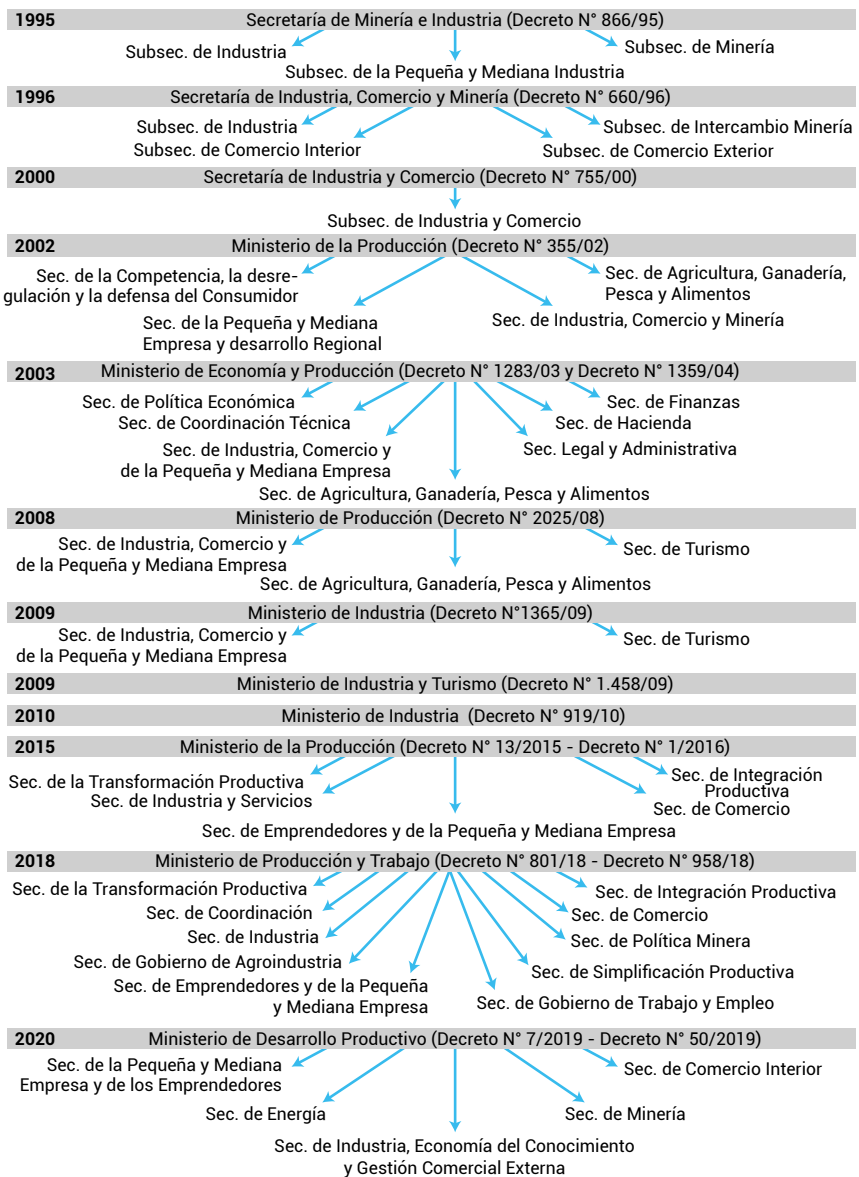
Ministerio de Desarrollo Productivo de la Nación. Una de las pocas continuidades registradas en esa historia es el domicilio de las oficinas estatales ligadas a la política industrial: el actual Ministerio de Desarrollo Productivo funciona en el mismo edificio en el que fue ubicada en 1944 la Secretaría de Industria y Comercio, en avenida Presidente Julio A. Roca 651, Ciudad Autónoma de Buenos Aires.



**Organigrama de la agencia específica del PEN encargada de los asuntos industriales (1898-2020)**

(continúa)

(continuación)



**Funcionarios de la agencia específica del Poder Ejecutivo Nacional encargada de los asuntos industriales (1944-2020)**

Fecha de designación	Nombre	Decreto
<b>Secretaría de Industria y Comercio (Decretos 20.262/44 y 29.780/44)</b>		
29/7/1944	general de brigada Julio C. Chechi	22.394/44
1/12/1945	coronel Joaquín Idelfonso Saurí	30.963/45
3/5/1946	Rolando Lagomarsino	12.593/46
25/8/1947	José Constantino Barro	23.562/47
<b>Ministerio de Industria y Comercio (Ley 13.529/49)</b>		
julio de 1949	José Constantino Barro	Sin dato
4/6/1952	Rafael Francisco Amundarain	2/52
<b>Ministerio de Industria (Ley 14.303/54)</b>		
23/7/1954	Orlando Leonardo Santos	12.382/54
septiembre de 1955	Horacio Morixe	sin dato
16/11/1955	Álvaro Carlos Alsogaray	3.024/55
<b>Ministerio de Industria y Comercio (Decreto-Ley 10.351)</b>		
8/7/1956	Rodolfo Martínez	10.353/56
18/3/1957	Julio Cesar Cueto Rua	2.730/57
<b>Secretaría de Industria y Minería (Ley 14.439)</b>		
mayo de 1958	Alberto Virgilio Tedín	sin dato
29/6/1959	Carlos A. Juni	8.151/59
28/4/1961	José Antonio Blanco	3.399/61
9/4/1962	D. Salvador San Martín	2.989/62
4/5/1962	Fernando Meijide	3.961/62
17/12/1962	Rodolfo Guido Martelli	13.935/62
10/12/1962	Jorgue Bermúdez Esperanza	13.687/63
11/3/1963	Luis Felipe Gottheil	1.861/63
14/10/1963	Juan José Alfredo Concepción	3/63
<b>Secretaría de Industria (Ley 16.687)</b>		
20/8/1965	Juan José Alfredo Concepción	6.838/65
13/7/1966	Mario Oscar Calimberti	112/66
<b>Secretaría de Industria y Comercio (Ley 16.956)</b>		
4/10/1966	Mario Oscar Calimberti	2.492/66
4/1/1967	Ángel Alberto Solá	10/67
21/5/1968	Raúl Jorge Ernesto Peyceré	2.876/68

(continúa)

(continuación)

Fecha de designación	Nombre	Decreto
<b>Secretaría de Industria y Comercio Interior (Ley 18.416)</b>		
octubre de 1969	Raúl Jorge Ernesto Peyceré	sin dato
17/7/1970	general Oscar Mario Chescotta	308/70
<b>Ministerio de Industria, Comercio y Minería (Ley 19.064)</b>		
7/6/1971	general Oscar Mario Chescotta	1.691/71
<b>Ministerio de Industria y Minería (Ley 19.320)</b>		
22/10/1971	Carlos Gerardo Casale	4.890/71
8/3/1972	Ernesto Juan Parellada	1.445/72
25/5/1973	Ricardo Otero	2/1973
<b>Secretaría de Desarrollo Industrial (Decreto 75/73)</b>		
sin dato	Alberto Guillermo Davié	sin dato
23/7/1974	Ernesto Pascual Paenza	206/74
29/10/1974	Luis José Vasallo	1.266/74
4/2/1976	brigadier José Argentino Wahnish	489/76
24/2/1976	Juan Carlos Casagne	746/76
4/4/1979	Pablo Bénédict	778/79
7/3/1980	Alberto L. Grimoldi	488/80
<b>Secretaría de Industria y Minería (Decreto 393/82)</b>		
6/7/1982	Luis Felipe Gottheil	33/82
<b>Secretaría de Industria (Decreto 15/83 y Decreto 134/83)</b>		
10/12/1983	Carlos Eduardo Lacerca	35/83
<b>Secretaría de Industria y Comercio Exterior (Decreto 2.436/85)</b>		
24/12/1985	Roberto Lavagna	2.441/85
10/7/1987	Juan Higinio Ciminari	1.098/87
4/1/1989	Murat Eurnekian	10/89
<b>Secretaría de Industria y Comercio Exterior (Decreto 235/89 y Decreto 1.202/89)</b>		
8/7/1989	Oscar Héctor Saggese	51/89
<b>Secretaría de Industria y Comercio (Decreto 1.691/91)</b>		
12/12/1991	Juan Schiaretti	2.633/91
<b>Secretaría de Industria (Decreto 1.742/93)</b>		
18/3/1993	Carlos Alfredo Magariños	1.744/93
<b>Secretaría de Minería e Industria (Decreto 866/95)</b>		
21/7/1995	Carlos Alfredo Magariños	40/95

(continúa)

(continuación)

Fecha de designación	Nombre	Decreto
<b>Secretaría de Industria, Comercio y Minería (Decreto 660/96)</b>		
25/6/1996	Marcelo Eduardo Regunaga	683/96
30/7/1996	Alieto Guadagni	884/96
13/12/1999	Débora Adriana Giorgi	23/99
<b>Secretaría de Industria y Comercio (Decreto 755/00)</b>		
30/8/2000	Javier Osvaldo Tizado	756/00
<b>Ministerio de Producción</b>		
3/1/2002	José Ignacio de Mendiguren	9/02
3/10/2002	Aníbal Domingo Fernández	1.999/02
<b>Ministerio de Economía y Producción (Decreto 1283/03 y Decreto 1359/04)</b>		
25/5/2003	Roberto Lavagna	5/03
1/12/2005	Felisa Josefina Miceli	1.496/05
16/7/2007	Miguel Gustavo Peirano	910/07
10/12/2007	Martín Lousteau	5/07
25/4/2008	Carlos Rafael Fernández	713/2008
<b>Ministerio de Producción (Decreto 2025/08)</b>		
25/11/2008	Débora Adriana Giorgi	2.027/08
<b>Ministerio de Industria (Decreto N°1365/09)</b>		
1/10/2009	Débora Adriana Giorgi	1.368/09
<b>Ministerio de Industria y Turismo (Decreto 1.458/09)</b>		
8/10/2009	Débora Adriana Giorgi	1.459/09
<b>Ministerio de Industria (Decreto 919/10)</b>		
29/6/2010	Débora Adriana Giorgi	920/10
<b>Ministerio de Producción (Decreto 13/2015 - Decreto 1/2016)</b>		
10/12/2015	Francisco Adolfo Cabrera	16/15
21/6/2018	Dante Enrique Sica	57/18
<b>Ministerio de Producción y Trabajo (Decreto 801/18 - Decreto 958/18)</b>		
5/9/2018	Dante Enrique Sica	809/18
<b>Ministerio de Desarrollo Productivo (Decreto 7/2019 - Decreto 50/2019)</b>		
10/12/2019	Matías Sebastián Kulfas	11/19

## 9 | Estadísticas industriales en el largo plazo

En este capítulo se pretende contribuir con una serie de estadísticas a la comprensión del desempeño industrial argentino de los últimos doscientos años. A la evolución del producto bruto interno industrial se le suman la comparación con otros sectores de la economía y el estudio, cotejado con otros países, de las mejoras en productividad sectorial. Se incluye un conjunto de tablas con datos de los censos económicos históricos que requirió un trabajo de homogeneización de ramas, en tanto los diferentes censos usaron diversos criterios de subdivisión sectorial. De esa manera, este capítulo logra mostrar datos de largo plazo de empleo, empresas y valor agregado. Sobre el final se ofrecen estadísticas sobre exportaciones de manufacturas de origen industrial.

En las cuatro imágenes que componen el gráfico 1 se presentan datos, para Argentina y 12 países más, de producto bruto interno (PBI) per cápita expresados en dólares constantes de 2011, ajustados por paridad de poder adquisitivo (PPA).<sup>1</sup> La cifra final, en consecuencia, hace posible las comparaciones a lo largo del tiempo, por tratarse de dólares constantes, y entre países, por el ajuste por paridad de poder adquisitivo.<sup>2</sup>

En el gráfico 2 se ve la estadística del PBI manufacturero entre 1875

---

<sup>1</sup> El PBI es la suma del Valor Agregado por todos los establecimientos productivos de un país. Al solo contabilizar valor añadido, está libre de duplicaciones.

<sup>2</sup> La “Paridad de Poder Adquisitivo” es un ajuste que se realiza a variables de diferentes países expresadas en dólares para mejorar la aproximación a las diferencias en cantidades (producto) o nivel de vida (ingreso). Por ejemplo, el PBI per cápita de Argentina en 2017 fue de 14.618 dólares y el de Estados Unidos fue de 60.105. La diferencia es de 4,11 veces. No obstante, si se hace un ajuste por diferencias de precios, la brecha es de 2,54 veces. Fundamentalmente, las diferencias se dan en No Transables (comercio, inmuebles, servicios, etcétera), tradicionalmente más baratos en países en vías de desarrollo. El resultado final refleja mejor la brecha de producción y nivel de vida.



y 2018 expresada en precios constantes, concretamente en millones de pesos de 2004.<sup>3</sup> Gracias a ello, es posible capturar la evolución real del sector, quitando el efecto de las variaciones de precios. Por su parte, el gráfico 3 muestra la evolución del PBI manufacturero en el mismo período, también en precios constantes a pesos de 2004, pero esta vez dividido por la población.

El gráfico 4 compara la evolución del valor agregado (VA) de la industria manufacturera con la evolución del VA de la totalidad de la economía.<sup>4</sup> Se expresa en precios constantes, pero con base 1935 igual a 100. Puede verse que desde la década de 1930 hasta mediados de los años setenta, la industria crece más en términos reales que el promedio de la economía. Lo mismo ocurre desde 2002 hasta 2012. En contraste, en 1975-1990, 1997-2001 y 2012-2018, la industria muestra una evolución menos dinámica que la de la economía total.

El gráfico 5 muestra la evolución del porcentaje del VA total explicado por el VA manufacturero. A diferencia de los gráficos previos, se utilizaron precios corrientes, con lo cual el número final es sensible a las variaciones de precios relativos.<sup>5</sup> Por eso, mientras en el gráfico 4 (a precios constantes) aparecía el período 2002-2012 como un período en el que la industria gana participación, en este el panorama es distinto. Lo que ocurre es que en la devaluación del año 2002 aumentan los precios relativos del sector (transables suben precios más que no transables), pero a medida que se va apreciando en términos reales el tipo de cambio,

---

<sup>3</sup> “Precios Constantes” refiere a la valoración de flujos de bienes y servicios obtenidos en cada uno de los años de una serie a los mismos precios que regían en el año determinado como base. Una serie expresada en precios constantes quita el efecto de la inflación y así permite arribar a conclusiones sobre variaciones de cantidades.

<sup>4</sup> El VA se obtiene restándole el Consumo Intermedio al Valor Bruto de Producción (VBP). En el análisis sectorial que se presenta aquí brinda una aproximación certera al verdadero valor añadido por cada rama económica. En contraste con el VBP, se presenta libre de duplicaciones.

<sup>5</sup> El concepto de “Precios Corrientes” define bienes y servicios al valor nominal que tenían en el momento considerado. Por supuesto, una serie expresada en precios corrientes es sensible a las variaciones de precios. “Precios relativos”, en tanto, alude al precio de un bien expresado en términos de otro bien. Si en una frase se afirma que tras una devaluación suele disminuir el precio relativo de No Transables, no puede inferirse con certeza que los precios nominales bajan. Solo puede afirmarse que suben menos que los de Transables.

se pierde esa ventaja. Como Valor es igual a Precios por Cantidades, esos vaivenes de precios están explicando buena parte de los porcentajes.

En las cuatro imágenes que componen el gráfico 6 se presentan, para Argentina y 10 países más, porcentajes de empleo en la industria manufacturera con respecto al empleo total, considerando tanto empleados formales como informales.<sup>6</sup>

En el gráfico 7 se compara la evolución de la productividad de Argentina y otros cuatro países desde 1960 hasta 2009.<sup>7</sup> La definición de productividad que se usa es Valor Agregado por Ocupado.<sup>8</sup> Se utiliza una base 100 en el año 1960 para todos los países por igual, con lo cual no se están comparando niveles de productividad sino evolución. Esto significa que, por ejemplo, no se puede decir que en 2009 la productividad de Italia y Estados Unidos es similar. Sí puede decirse que el crecimiento de la productividad en el período 1960-2009 fue equivalente en ambos países. Esto es así porque los niveles de los diferentes países en 1960 divergen.

El cuadro 1 corresponde a estadísticas sobre establecimientos y empresas desde 1895 hasta 2018, a nivel Clasificación Internacional Industrial Uniforme (CIIU) de dos dígitos.<sup>9</sup> Para el período 1895-2003 (Establecimientos) se utilizaron como fuente los Censos Económicos

---

<sup>6</sup> La “informalidad laboral” alude tanto al no registro de la relación laboral asalariada en la seguridad social como a la no inscripción de los trabajadores cuentapropistas en la administración fiscal. En este capítulo (cuadros 5 y 6) se calcula la Tasa de Informalidad entre los asalariados, con lo cual solo se utiliza el primer componente de la definición. El criterio que se utiliza para observar informalidad es el no descuento jubilatorio al asalariado.

<sup>7</sup> La productividad es un indicador de eficiencia productiva que relaciona cantidad de productos obtenidos con recursos empleados en la producción. En este capítulo se mide productividad laboral de acuerdo a la fórmula Valor Agregado sobre Ocupados. También podría medirse con la fórmula Valor Agregado sobre Horas Trabajadas.

<sup>8</sup> La categoría Ocupados incluye asalariados, pero también patrones, trabajadores por cuenta propia y trabajadores familiares.

<sup>9</sup> En este capítulo se utilizó la versión 3.1 de la CIIU. A un dígito, Industria Manufacturera es la categoría D. A dos dígitos, ocupa las categorías 15 a 37, siendo por ejemplo la 15 “Elaboración de productos alimenticios y bebidas”. La desagregación aumenta a medida que se incorporan dígitos. Por ejemplo, la categoría 151 hace referencia a carnes, frutas, pescados, legumbres, hortalizas, aceites y grasas; la 1511, en tanto, solo a carnes.

nacionales. Concretamente, las fechas de relevamiento originales fueron 10 de mayo de 1895, 1 de junio de 1914, 31 de octubre de 1935, 31 de diciembre de 1946, 30 de julio de 1954, 30 de abril de 1964, 30 de septiembre de 1974 y 30 de abril de 1985. Esto significa que, en algunos casos, las variaciones son algo sensibles a la estacionalidad.<sup>10</sup> Con lo cual se debe tener precaución a la hora de comparar datos. En el resto de los casos se trata de promedios anuales. Debe aclararse que, para la totalidad de los años (1895-2018), no se cuentan ramas de “Reciclamiento” y “Reparación, mantenimiento e instalación de máquinas”. Asimismo, se procedió a restar de industria manufacturera todas las categorías incluidas en censos previos que actualmente ya no se categorizan dentro de ella (ejemplo: empresas de energía eléctrica). Ver Kulfas y Salles (2020) para apreciar el armado de categorías homogéneas para efectuar la comparabilidad histórica (los diferentes censos originalmente habían usado diversos criterios de subdivisión sectorial).

El cuadro 2 es similar al anterior, pero evalúa el número de empresas de cada rama como porcentaje del total de industria manufacturera.

El cuadro 3 es similar al cuadro 1 pero con algunas clases seleccionadas del CIU de cuatro dígitos.

El cuadro 4 expresa porcentajes de establecimientos y empresas en clases seleccionadas con respecto al total de la industria manufacturera. La suma de todas las clases presentadas no totaliza 100, ya que se muestran solo algunas.

El cuadro 5 presenta estadísticas sobre ocupados desde 1895 hasta 2018, a nivel CIU de dos dígitos. Las fechas de relevamiento son similares a las del cuadro 1. También el resto de las especificaciones (ramas restadas, armado de categorías). Para 2012-2019 solo se consignan ocupados del sector privado. En el cuadro solo se incluyen ocupados formales, pero se aclara al pie la tasa de informalidad en asalariados para el cuarto trimestre de 2019.<sup>11</sup> Se obtiene esta tasa

---

<sup>10</sup> La “estacionalidad” refiere a un conjunto de fluctuaciones intraanuales que se repiten más o menos regularmente todos los años. Ejemplos: compras en Navidad o demanda de trabajo en algunos momentos del año para la actividad agropecuaria (siembra, cosecha).

<sup>11</sup> Son “asalariados” quienes trabajan en relación de dependencia, para un patrón, empresa

en base a datos de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC). Conviene hacer dos aclaraciones: 1) la tasa es solo para asalariados, con lo cual no se puede utilizar para calcular indirectamente el número de ocupados totales (formales más informales); 2) la tasa solo es representativa para el tercer trimestre de 2012. Por supuesto no puede aplicarse a otros períodos. Con respecto a mediados del siglo veinte, las diferencias se intuyen demasiado grandes. En los totales de industria manufacturera, de igual manera que los cuatro cuadros previos, no se incluyen ramas de “Reciclamiento” ni “Reparación, mantenimiento e instalación de máquinas y equipos”.

El cuadro 6 es similar al anterior, pero evalúa el número de ocupados de cada rama como porcentaje del total de industria manufacturera. El período 2012-2019 solo incluye ocupados del sector privado. También el cuadro 7 es similar al 5, pero con algunas ramas seleccionadas del CIU de cuatro dígitos.

El cuadro 8 expresa porcentajes de ocupados en clases seleccionadas (CIU a cuatro dígitos) con respecto al total de industria manufacturera. Por supuesto, la suma de todas las presentadas no totaliza 100 ya que se muestran solo algunas.

En el cuadro 9 se presentan estadísticas de VA por rama como proporción del VA total de la industria manufacturera. El cálculo está hecho en precios corrientes. Los censos económicos nacionales preguntan por el VA del año completo previo a la fecha del relevamiento. Por ejemplo, si Establecimientos/Ocupados tiene como fecha el 30 de septiembre de 1974, los datos del VA serán sobre la totalidad del año 1973. Especificaciones sobre ramas restadas y armado de categorías coinciden con el cuadro 1.

En el cuadro 10 se presentan estadísticas de Valor Bruto de Producción (VBP) por rama como proporción del Valor Bruto de Producción total de la Industria Manufacturera.<sup>12</sup> Las especificaciones son similares a las del cuadro 9.

---

o institución, generalmente por un pago en dinero o en especie. El criterio que se utiliza para observar informalidad es el no descuento jubilatorio.

<sup>12</sup> El VBP es la suma del valor de facturación/ventas de las empresas. Incluye el valor agregado por la empresa que confecciona el bien final, pero también el valor añadido por los

En el cuadro 11 se presentan promedios, de cada rama, de ocupados por establecimiento (1895-2003) y ocupados por empresa (2003-2018). Especificaciones sobre estacionalidad, ramas restadas y armado de categorías coinciden con el cuadro 1. También la no inclusión en los totales de industria manufacturera de “Reciclamiento” y “Reparación, mantenimiento e instalación de máquinas y equipos”.

El cuadro 12 incluye algunas clases seleccionadas del CIU de cuatro dígitos.

El cuadro 13 presenta datos de Valor Agregado por Ocupado, siendo industria manufacturera igual a 100. Este cuadro sirve para obtener una aproximación de los diferenciales de productividad entre ramas. Los que superan el 100 son más productivos que el promedio de la industria y los que están por debajo son menos. Debe tenerse como precaución que los datos de VA refieren a un año entero (ejemplo: 1973) y los datos de Ocupados refieren a un momento puntual del año siguiente (ejemplo: 30 de septiembre de 1974). Por eso es bueno aclarar que esta tabla solo sirve como aproximación. Para un número concluyente debería coincidir la fecha de ambos datos.

El cuadro 14 presenta la relación entre VA y VBP. Va de 0 a 1.

Los cuadros 15 a 24 constituyen estadísticas sobre provincias y regiones. Se presentan datos de valor agregado y ocupados. Se recomienda al lector comparar porcentajes con los de población. Un ejemplo sería la siguiente frase: “Mientras Santiago del Estero tiene el 2,15% de la población total en 2011, solo posee el 0,40% de los ocupados del país en Industria Manufacturera”. También se presentan datos por sector (se logró dividir la actividad en siete sectores) y regiones. Estas últimas fueron confeccionadas en base a criterios geográficos (Norte, Centro, Patagonia), aunque se aisló a las provincias que tuvieron regímenes de promoción industrial a partir de la última mitad del siglo veinte. El objetivo fue que el lector pudiera ver el impacto que este tipo de políticas genera.<sup>13</sup>

---

productores de bienes intermedios. Debido a eso, al contabilizar múltiples sectores incurrir en duplicaciones (bien que para un sector es final, para otro podría ser intermedio).

<sup>13</sup> Las estadísticas de Provincias y Regiones fueron calculadas en 2018, en el marco del programa de investigaciones PALP (UNSAM). Se agradece la colaboración en recopilación de datos hecha por Lucas Pina en aquel momento.

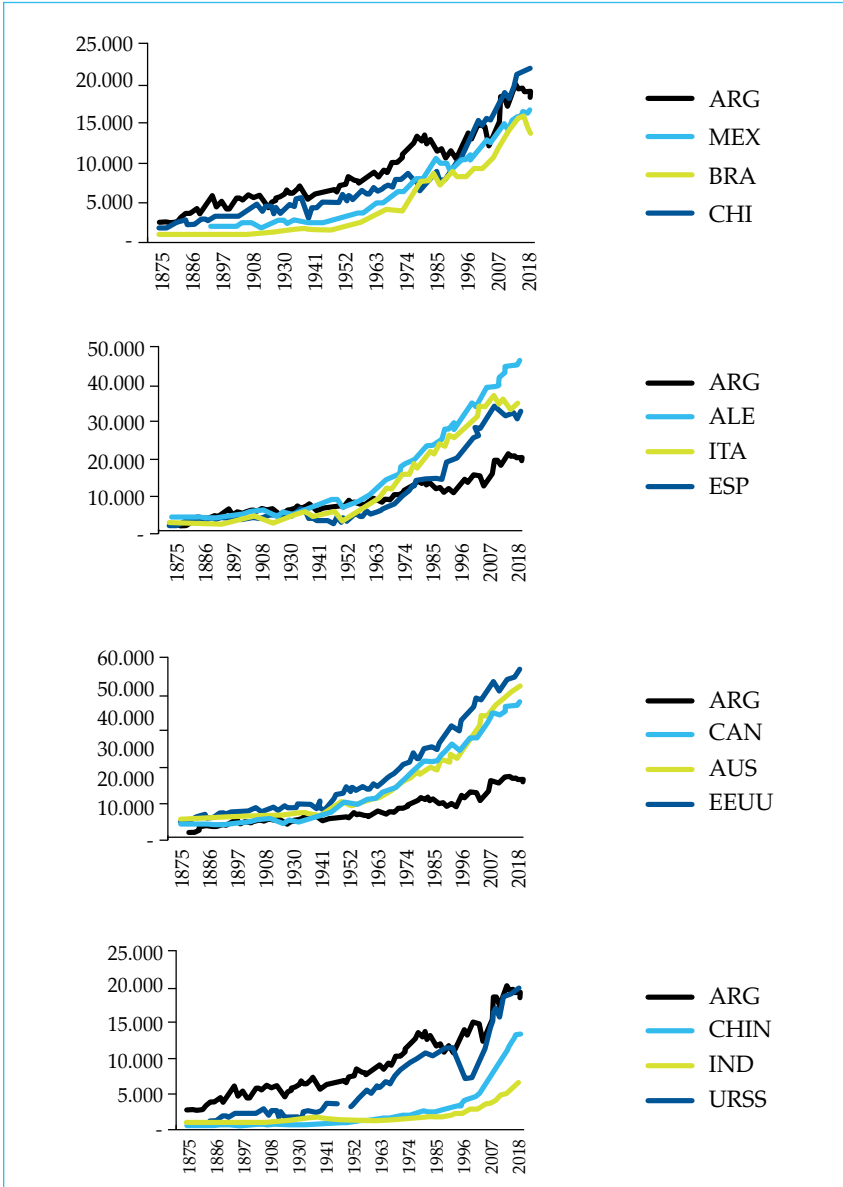
El cuadro 25 presenta estadísticas sobre exportaciones de Manufacturas de Origen Industrial (MOI)<sup>14</sup> en dólares corrientes. De Cortés Conde y otros (1964) se tomó la categoría 6 (“Diversos Artículos Manufacturados”) pero no se consideró 6.1 (“Sustancias Alimenticias, Bebidas y Tabacos”). De Comtrade (2020) se sumaron los sectores 5, 6, 7 y 8 de la clasificación SITC 4.

El cuadro 26 presenta exportaciones MOI sobre exportaciones totales. Al período analizado en el cuadro 25, agrega 1865-1930. Nótese que el pico de la serie no tiene lugar en 2003-2015, sino en 1998. Observando los datos del cuadro 25 (exportaciones en dólares corrientes) esto sorprende. Ocurre, no obstante, que en 2003-2015 se observó una importante alza en el precio de las exportaciones tradicionales, lo cual incrementó su valor. Así es como MOI, a pesar de haber crecido mucho en términos absolutos, disminuyó en comparación con las exportaciones totales, que incluyen a las tradicionales.

---

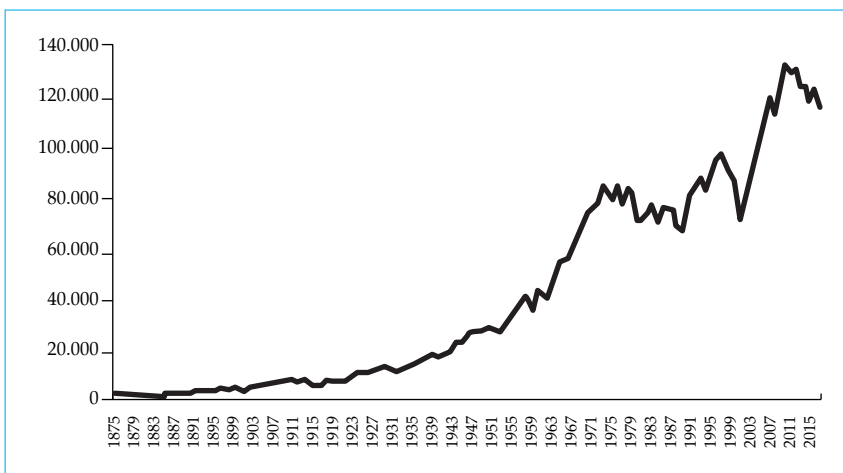
<sup>14</sup> La categoría Manufacturas de Origen Industrial (MOI) alude a productos industrializados que tienen como materia prima principal un producto no primario. La categoría suele utilizarse en comercio exterior, ya que las mercaderías exportadas/importadas, al ser valuadas por su precio, están siendo computadas por su Valor Bruto de Producción. Este tiene en su interior el valor agregado por el sector industrial, pero también el valor agregado por los sectores que previamente intervinieron en la cadena de producción. El caso de las exportaciones de carne es interesante para el análisis. Son contabilizadas como manufactura debido a su procesamiento final en frigoríficos. Sin embargo, es innegable que una buena parte del valor agregado es aportado por el sector primario (ganadero).

**Gráfico 1.** Argentina y 12 países más. Producto bruto interno per cápita en dólares PPA constantes a precios de 2011



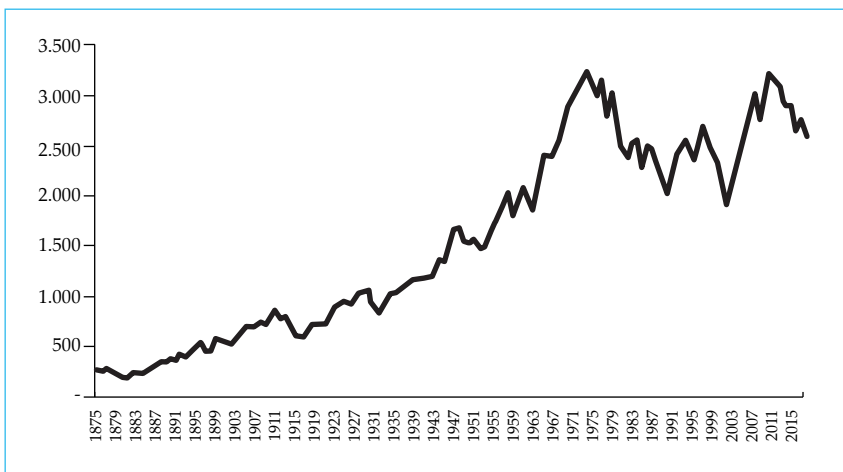
Fuente: Maddison Project Database (2020).

**Gráfico 2.** Argentina. PBI industria manufacturera 1875-2018 a precios constantes en millones de pesos de 2004



Fuente: elaboración propia en base a Ferreres (2020).

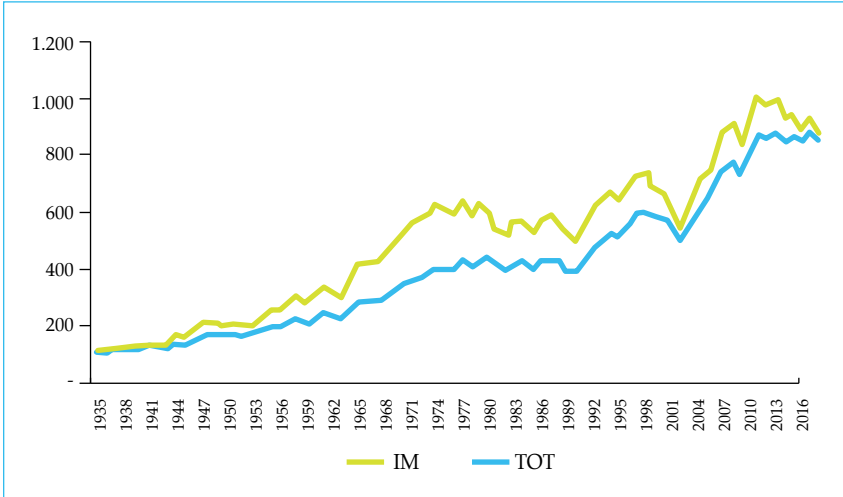
**Gráfico 3.** Argentina. PBI industria manufacturera per cápita a precios constantes en pesos de 2004



Fuente: elaboración propia en base a Ferreres (2020).

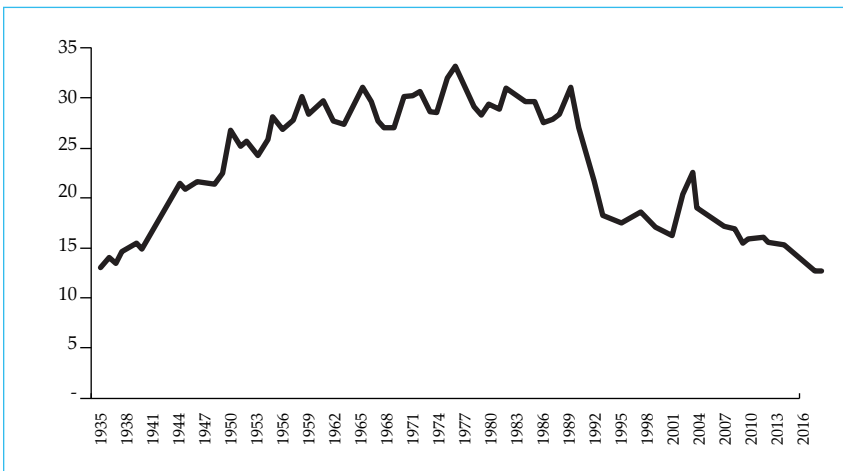


**Gráfico 4.** Argentina. Evolución industria manufacturera (IM) en comparación con total de la economía (TOT) 1935-2018 (1935 = 100). VA precios constantes en pesos de 2004



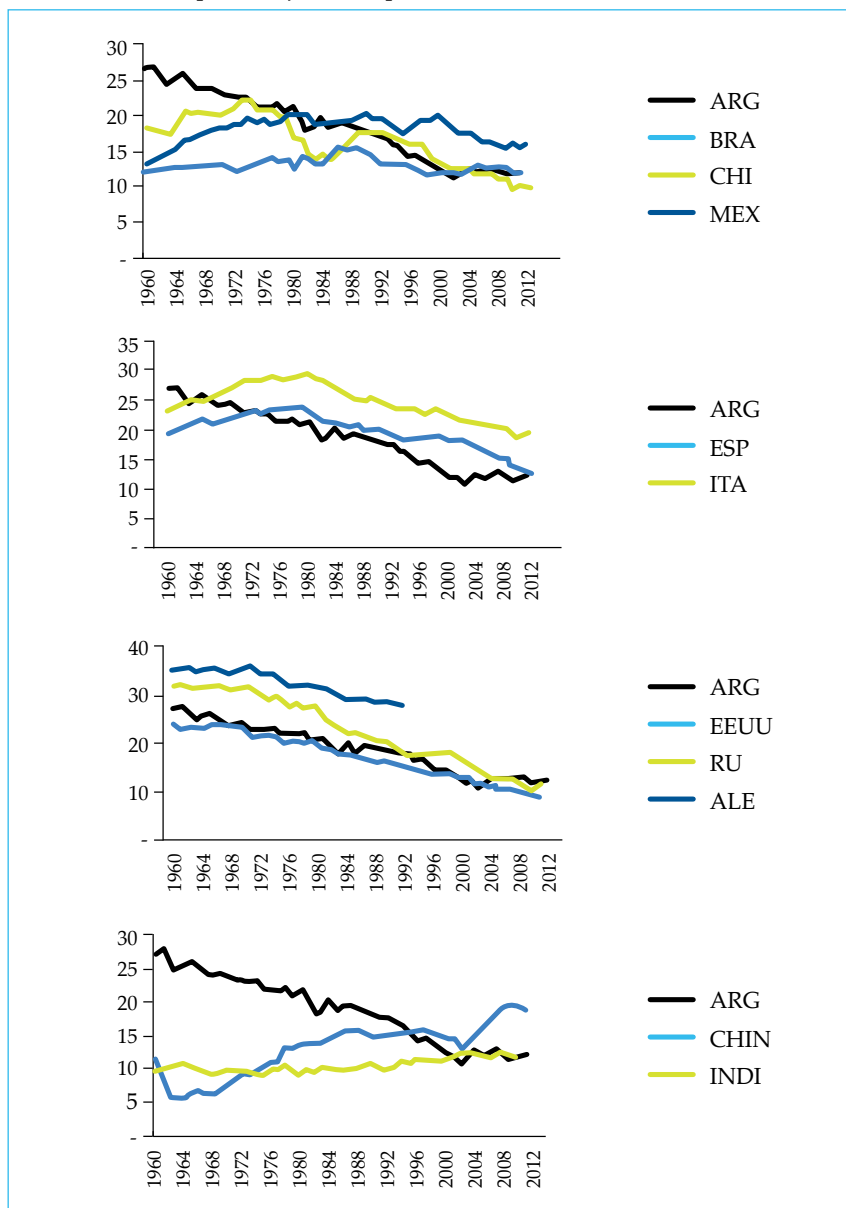
Fuente: elaboración propia en base a Ferreres (2020).

**Gráfico 5.** Argentina. PBI industria manufacturera 1935-2018 como porcentaje del PBI total de la economía (precios corrientes)



Fuente: elaboración propia en base a Ferreres (2020).

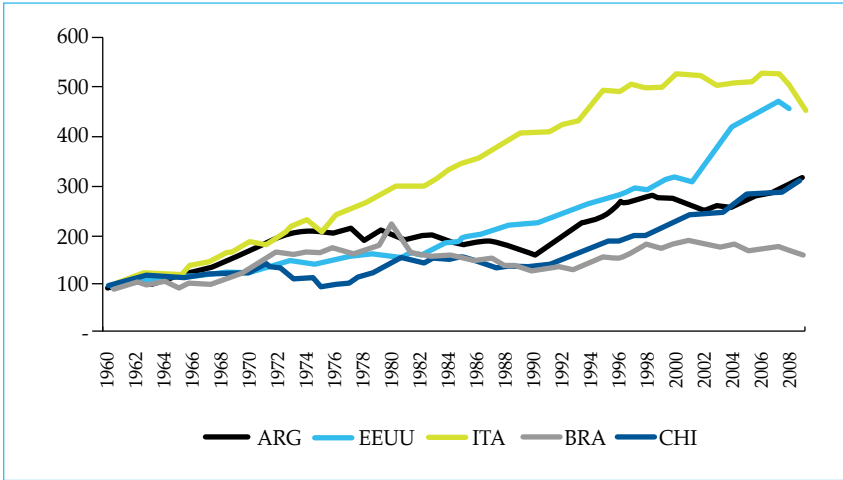
**Gráfico 6.** Argentina y 10 países más. Empleo industria manufacturera (formal e informal) como porcentaje del empleo total



ALE: solo Alemania Occidental

Fuente: elaboración propia sobre Timmer, M. P., de Vries, G. J., y de Vries, K. (2015).

**Gráfico 7.** Argentina. Evolución de la productividad industrial medida como VA industria manufacturera por ocupado en el sector (1960 = 100)



Fuente: elaboración propia sobre Timmer, M. P., de Vries, G. J., y de Vries, K. (2015).

**Cuadro 1.** Argentina. Industria manufacturera: cantidad de establecimientos y empresas por rama, 1895-2018 (CIU 2 dígitos)

Años	Establecimientos						
	1895	1914	1935	1946	1954	1964	1974
<b>Total</b>	<b>23.778</b>	<b>42.055</b>	<b>36.993</b>	<b>72.180</b>	<b>121.237</b>	<b>124.379</b>	<b>125.849</b>
15 Alimentos	6.150	19.015	11.709	18.782	23.425	25.732	27.387
16 Tabaco	584	234	152	112	112	117	85
17 Productos textiles	128	2.551	1.089	2.870	7.362	6.904	6.062
18 Confecciones	2.657	379	3.383	9.375	14.062	7.425	8.553
19 Cuero	3.724	1.663	1.353	3.103	5.160	3.714	3.695
20 Madera	2.621	3.813	3.074	6.260	11.430	9.314	11.790
21 Papel	0	79	208	524	952	1.196	1.071
22 Edición	300	999	2.194	3.056	3.691	4.086	4.373
23 Productos del petróleo	0	1	18	47	68	128	167
24 Productos químicos	317	653	952	1.875	2.597	2.959	2.927
25 Productos de caucho y plástico	0	15	44	121	390	2.879	3.123
26 Otros minerales no metálicos	1.345	2.307	2.259	6.380	12.281	10.482	14.216
27 Metales comunes	154	124	378	1.004	2.709	2.732	1.498
28 Otros productos de metal	3.830	5.291	2.777	5.713	10.310	14.980	16.766
29 Maquinaria y equipo	103	0	485	943	2.485	5.721	4.519
30 Maquinaria de oficina	0	0	0	0	0	163	18
31 Aparatos eléctricos	0	388	271	1.135	3.311	4.720	2.353
32 Radio y televisión	0	0	115	628	1.169	1.057	616
33 Instrumentos médicos	127	478	109	280	393	603	601
34 Automotores	0	0	3.101	124	354	3.579	3.218
35 Otros equipos de transporte	363	1.317	1.216	3.822	5.880	4.365	954
36 Muebles	1.375	2.748	2.106	6.026	13.096	11.523	11.857

*(continúa)*

(continuación cuadro 1)

Años	Establecimientos			Empresas			
	1985	1993	2003	2003	2011	2015	2018
<b>Total</b>	<b>107.992</b>	<b>90.088</b>	<b>76.751</b>	<b>42.667</b>	<b>58.521</b>	<b>58.149</b>	<b>54.715</b>
15 Alimentos	28.371	21.455	20.749	9.712	13.600	14.083	13.810
16 Tabaco	127	25	32	27	30	29	31
17 Productos textiles	3.720	2.552	2.301	2.201	3.075	3.067	2.822
18 Confecciones	5.545	5.528	4.285	2.470	3.777	3.706	3.241
19 Cuero	3.093	2.223	1.770	1.231	1.820	1.812	1.525
20 Madera	9.715	5.305	3.848	2.284	2.970	2.724	2.464
21 Papel	917	882	964	766	946	938	886
22 Edición	4.289	6.307	6.279	3.179	4.200	3.971	3.523
23 Productos del petróleo	152	98	116	65	82	80	71
24 Productos químicos	2.459	2.351	2.516	2.122	2.431	2.465	2.392
25 Productos de caucho y plástico	3.945	3.230	3.266	2.507	3.153	3.212	3.072
26 Otros minerales no metálicos	10.919	4.096	3.224	1.430	1.990	1.958	1.834
27 Metales comunes	536	3.033	4.949	906	1.158	1.086	989
28 Otros productos de metal	14.673	11.510	7.881	5.720	8.317	8.280	7.863
29 Maquinaria y equipo	3.192	6.970	3.268	2.473	3.255	3.181	3.051
30 Maquinaria de oficina	31	120	115	113	159	156	139
31 Aparatos eléctricos	2.638	3.088	1.446	804	1.077	1.104	1.066
32 Radio y televisión	372	518	224	111	149	163	154
33 Instrumentos médicos	579	1.196	797	417	580	581	576
34 Automotores	3.198	2.533	2.308	1.351	1.662	1.549	1.440
35 Otros equipos de transporte	794	708	498	360	557	538	533
36 Muebles	8.727	6.360	5.915	2.418	3.533	3.466	3.233

Nota: en los totales de Industria Manufacturera no se incluyen ramas de "Reciclamiento" ni "Reparación, mantenimiento e instalación de máquinas y equipos".

Fuente: elaboración propia en base a Censos Económicos (Establecimientos), OEDE Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (Empresas).

Fechas de relevamiento: 10/5/1895; 1/6/1914; 31/10/1935; 31/12/1946; 30/7/1954; 30/4/1964; 30/9/1974; 30/4/1985; resto promedios anuales.

**Cuadro 2.** Argentina. Industria manufacturera: porcentajes de establecimientos y empresas por rama, 1895-2018 (CIU 2 dígitos)

		Establecimientos						
Años		1895	1914	1935	1946	1954	1964	1974
<b>Industria manufacturera</b>		<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>
15	Alimentos	25,86	45,21	31,65	26,02	19,32	20,69	21,76
16	Tabaco	2,46	0,56	0,41	0,16	0,09	0,09	0,07
17	Productos textiles	0,54	6,07	2,94	3,98	6,07	5,55	4,82
18	Confecciones	11,17	0,90	9,14	12,99	11,60	5,97	6,80
19	Cuero	15,66	3,95	3,66	4,30	4,26	2,99	2,94
20	Madera	11,02	9,07	8,31	8,67	9,43	7,49	9,37
21	Papel	0,00	0,19	0,56	0,73	0,79	0,96	0,85
22	Edición	1,26	2,38	5,93	4,23	3,04	3,29	3,47
23	Productos del petróleo	0,00	0,00	0,05	0,07	0,06	0,10	0,13
24	Productos químicos	1,33	1,55	2,57	2,60	2,14	2,38	2,33
25	Productos de caucho y plástico	0,00	0,04	0,12	0,17	0,32	2,31	2,48
26	Otros minerales no metálicos	5,66	5,49	6,11	8,84	10,13	8,43	11,30
27	Metales comunes	0,65	0,29	1,02	1,39	2,23	2,20	1,19
28	Otros productos de metal	16,11	12,58	7,51	7,91	8,50	12,04	13,32
29	Maquinaria y equipo	0,43	0,00	1,31	1,31	2,05	4,60	3,59
30	Maquinaria de oficina	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,13	0,01
31	Aparatos eléctricos	0,00	0,92	0,73	1,57	2,73	3,79	1,87
32	Radio y televisión	0,00	0,00	0,31	0,87	0,96	0,85	0,49
33	Instrumentos médicos	0,53	1,14	0,29	0,39	0,32	0,48	0,48
34	Automotores	0,00	0,00	8,38	0,17	0,29	2,88	2,56
35	Otros equipos de transporte	1,53	3,13	3,29	5,30	4,85	3,51	0,76
36	Muebles	5,78	6,53	5,69	8,35	10,80	9,26	9,42

(continúa)

(continuación cuadro 2)

Años	Establecimientos			Empresas			
	1985	1993	2003	2003	2011	2015	2018
<b>Industria manufacturera</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>
15 Alimentos	26,27	23,82	27,03	22,76	23,24	24,22	25,24
16 Tabaco	0,12	0,03	0,04	0,06	0,05	0,05	0,06
17 Productos textiles	3,44	2,83	3,00	5,16	5,25	5,27	5,16
18 Confecciones	5,13	6,14	5,58	5,79	6,45	6,37	5,92
19 Cuero	2,86	2,47	2,31	2,89	3,11	3,12	2,79
20 Madera	9,00	5,89	5,01	5,35	5,08	4,68	4,50
21 Papel	0,85	0,98	1,26	1,80	1,62	1,61	1,62
22 Edición	3,97	7,00	8,18	7,45	7,18	6,83	6,44
23 Productos del petróleo	0,14	0,11	0,15	0,15	0,14	0,14	0,13
24 Productos químicos	2,28	2,61	3,28	4,97	4,15	4,24	4,37
25 Productos de caucho y plástico	3,65	3,59	4,26	5,88	5,39	5,52	5,61
26 Otros minerales no metálicos	10,11	4,55	4,20	3,35	3,40	3,37	3,35
27 Metales comunes	0,50	3,37	6,45	2,12	1,98	1,87	1,81
28 Otros productos de metal	13,59	12,78	10,27	13,41	14,21	14,24	14,37
29 Maquinaria y equipo	2,96	7,74	4,26	5,80	5,56	5,47	5,58
30 Maquinaria de oficina	0,03	0,13	0,15	0,26	0,27	0,27	0,25
31 Aparatos eléctricos	2,44	3,43	1,88	1,88	1,84	1,90	1,95
32 Radio y televisión	0,34	0,57	0,29	0,26	0,25	0,28	0,28
33 Instrumentos médicos	0,54	1,33	1,04	0,98	0,99	1,00	1,05
34 Automotores	2,96	2,81	3,01	3,17	2,84	2,66	2,63
35 Otros equipos de transporte	0,74	0,79	0,65	0,84	0,95	0,93	0,97
36 Muebles	8,08	7,06	7,71	5,67	6,04	5,96	5,91

Nota: en los totales de Industria Manufacturera no se incluyen ramas de "Reciclamiento" ni "Reparación, mantenimiento e instalación de máquinas y equipos".

Fuente: Elaboración propia en base a Censos Económicos (Establecimientos), OEDE Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (Empresas).

Fechas de relevamiento: 10/5/1895; 1/6/1914; 31/10/1935; 31/12/1946; 30/7/1954; 30/4/1964; 30/9/1974; 30/4/1985; resto promedios anuales.

**Cuadro 3.** Argentina. Industria manufacturera: cantidad de establecimientos y empresas por clase, 1895-2018 (algunas clases CIU 4 dígitos seleccionadas)

		Establecimientos						
Años		1895	1914	1935	1946	1954	1964	1974
1511	Carne y productos cárnicos	297	245	248	532	1.107	1.044	1.533
1520	Productos lácteos	357	8.161	1.084	2.599	3.257	2.353	1.899
1541	Productos de panadería	1.911	3.449	5.649	8.096	9.032	11.561	12.547
1552	Vinos	949	4.317	1.751	1.785	1.778	1.709	1.512
1911+								
1912	Cuero (salvo calzado)	873	1.183	508	1.555	2.160	718	992
1920	Calzado y sus partes	2.851	480	845	1.548	3.000	2.996	2.703
2010	Aserrado y cepillado de madera	245	798	562	2.156	4.153	2.229	2.708
2101	Pasta de madera, papel y cartón	0	0	0	11	9	12	19
2102	Papel y cartón y envases	0	11	118	264	503	645	844
2109	Artículos de papel y cartón	0	68	90	249	440	539	208
2424	Jabones y detergentes	152	318	344	490	548	601	590
2423	Productos farmacéuticos	0	28	121	634	939	419	432
2511	Cubiertas y cámaras de caucho	0	0	3	5	7	1.418	368
2520	Productos de plástico	0	0	0	0	0	985	2.125
2610	Vidrio y Productos de Vidrio	0	83	155	337	614	577	560
2694	Cemento, cal y yeso	232	313	153	200	337	1.157	308
3150	Lámparas eléctricas	0	0	0	14	14	14	61
3190	Equipo eléctrico	0	388	47	260	1.422	1.652	1.609
3410	Vehículos automotores	0	0	0	0	0	17	31
3420+								
3430	Autopartes	0	0	3.101	124	354	3.562	3.187
3520	Locomotoras y Mat. Ferroviario	0	0	83	83	130	163	73
3530	Aeronaves	0	0	0	0	0	74	32

*(continúa)*



(continuación cuadro 3)

Años		Establecimientos			Empresas			
		1985	1993	2003	2003	2011	2015	2018
1511	Carne y productos cárnicos	1.392	1.079	1.257	1.058	1.230	1.237	1.269
1520	Productos lácteos	1.892	738	718	852	1.043	1.028	1.017
1541	Productos de panadería	13.586	12.640	11.417	3.425	5.127	5.316	4.954
1552	Vinos	1.420	674	802	498	591	579	563
1911+								
1912	Cuero (salvo calzado)	882	835	619	347	428	380	308
1920	Calzado y sus partes	2.211	1.388	1.151	884	1.392	1.432	1.217
2010	Aserrado y cepillado de madera	2.707	1.399	1.368	931	1.228	1.190	1.092
2101	Pasta de madera, papel y cartón	6	86	105	105	116	112	103
2102	Papel y cartón y envases	652	482	465	274	335	326	301
2109	Artículos de papel y cartón	259	314	394	387	495	500	482
2424	Jabones y detergentes	522	567	608	433	497	490	495
2423	Productos farmacéuticos	485	366	410	410	441	440	415
2511	Cubiertas y cámaras de caucho	200	123	130	102	122	123	113
2520	Productos de plástico	3.100	2.679	2.728	2.032	2.615	2.663	2.566
2610	Vidrio y Productos de Vidrio	300	252	197	138	183	187	170
2694	Cemento, cal y yeso	145	139	87	40	63	62	55
3150	Lámparas eléctricas	13	380	160	94	155	170	159
3190	Equipo eléctrico	1.596	541	262	270	405	412	390
3410	Vehículos automotores	11	18	24	21	21	18	15
3420+								
3430	Autopartes	3.187	2.515	2.284	1.330	821	1.531	1.425
3520	Locomotoras y Mat. Ferroviario	45	19	24	16	22	22	21
3530	Aeronaves	46	44	50	23	32	40	42

Fuente: Elaboración propia en base a Censos Económicos (Establecimientos), OEDE Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (Empresas).

Fechas de relevamiento: 10/5/1895; 1/6/1914; 31/10/1935; 31/12/1946; 30/7/1954; 30/4/1964; 30/9/1974; 30/4/1985; resto promedios anuales.

**Cuadro 4.** Argentina. Industria manufacturera: porcentaje de establecimientos y empresas por clase, 1895-2018 (algunas clases CIIU 4 dígitos seleccionadas)

Años		Establecimientos						
		1895	1914	1935	1946	1954	1964	1974
1511	Carne y productos cárnicos	1,25	0,58	0,67	0,74	0,91	0,84	1,22
1520	Productos lácteos	1,50	19,41	2,93	3,60	2,69	1,89	1,51
1541	Productos de panadería	8,04	8,20	15,27	11,22	7,45	9,29	9,97
1552	Vinos	3,99	10,27	4,73	2,47	1,47	1,37	1,20
1911+								
1912	Cuero (salvo calzado)	3,67	2,81	1,37	2,15	1,78	0,58	0,79
1920	Calzado y sus partes	11,99	1,14	2,28	2,14	2,47	2,41	2,15
2010	Aserrado y cepillado de madera	1,03	1,90	1,52	2,99	3,43	1,79	2,15
2101	Pasta de madera, papel y cartón	0,00	0,00	0,00	0,02	0,01	0,01	0,02
2102	Papel y cartón y envases	0,00	0,03	0,32	0,37	0,41	0,52	0,67
2109	Artículos de papel y cartón	0,00	0,16	0,24	0,34	0,36	0,43	0,17
2424	Jabones y detergentes	0,64	0,76	0,93	0,68	0,45	0,48	0,47
2423	Productos farmacéuticos	0,00	0,07	0,33	0,88	0,77	0,34	0,34
2511	Cubiertas y cámaras de caucho	0,00	0,00	0,01	0,01	0,01	1,14	0,29
2520	Productos de plástico	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,79	1,69
2610	Vidrio y Productos de Vidrio	0,00	0,20	0,42	0,47	0,51	0,46	0,44
2694	Cemento, cal y yeso	0,98	0,74	0,41	0,28	0,28	0,93	0,24
3150	Lámparas eléctricas	0,00	0,00	0,00	0,02	0,01	0,01	0,05
3190	Equipo eléctrico	0,00	0,92	0,13	0,36	1,17	1,33	1,28
3410	Vehículos automotores	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,01	0,02
3420+								
3430	Autopartes	0,00	0,00	8,38	0,17	0,29	2,86	2,53
3520	Locomotoras y Material Ferroviario	0,00	0,00	0,22	0,11	0,11	0,13	0,06
3530	Aeronaves	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,06	0,03

(continúa)

(continuación cuadro 4)

Años		Establecimientos			Empresas			
		1985	1993	2003	2003	2011	2015	2018
1511	Carne y productos cárnicos	1,29	1,20	1,64	2,48	2,10	2,13	2,32
1520	Productos lácteos	1,75	0,82	0,94	2,00	1,78	1,77	1,86
1541	Productos de panadería	12,58	14,03	14,88	8,03	8,76	9,14	9,05
1552	Vinos	1,31	0,75	1,04	1,17	1,01	1,00	1,03
1911+								
1912	Cuero (salvo calzado)	0,82	0,93	0,81	0,81	0,73	0,65	0,56
1920	Calzado y sus partes	2,05	1,54	1,50	2,07	2,38	2,46	2,22
2010	Aserrado y cepillado de madera	2,51	1,55	1,78	2,18	2,10	2,05	2,00
2101	Pasta de madera, papel y cartón	0,01	0,10	0,14	0,25	0,20	0,19	0,19
2102	Papel y cartón y envases	0,60	0,54	0,61	0,64	0,57	0,56	0,55
2109	Artículos de papel y cartón	0,24	0,35	0,51	0,91	0,85	0,86	0,88
2424	Jabones y detergentes	0,48	0,63	0,79	1,01	0,85	0,84	0,90
2423	Productos farmacéuticos	0,45	0,41	0,53	0,96	0,75	0,76	0,76
2511	Cubiertas y cámaras de caucho	0,19	0,14	0,17	0,24	0,21	0,21	0,21
2520	Productos de plástico	2,87	2,97	3,55	4,76	4,47	4,58	4,69
2610	Vidrio y Productos de Vidrio	0,28	0,28	0,26	0,32	0,31	0,32	0,31
2694	Cemento, cal y yeso	0,13	0,15	0,11	0,09	0,11	0,11	0,10
3150	Lámparas eléctricas	0,01	0,42	0,21	0,22	0,26	0,29	0,29
3190	Equipo eléctrico	1,48	0,60	0,34	0,63	0,69	0,71	0,71
3410	Vehículos automotores	0,01	0,02	0,03	0,05	0,04	0,03	0,03
3420+								
3430	Autopartes	2,95	2,79	2,98	3,12	1,40	2,63	2,60
3520	Locomotoras y Material Ferroviario	0,04	0,02	0,03	0,04	0,04	0,04	0,04
3530	Aeronaves	0,04	0,05	0,07	0,05	0,05	0,07	0,08

Nota: en los totales de Industria Manufacturera no se incluyen ramas de "Reciclamiento" ni "Reparación, mantenimiento e instalación de máquinas y equipos".

Fuente: elaboración propia en base a Censos Económicos (Establecimientos), OEDE Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (Empresas).

Fechas de relevamiento: 10/5/1895; 1/6/1914; 31/10/1935; 31/12/1946; 30/7/1954; 30/4/1964; 30/9/1974; 30/4/1985; resto promedios anuales.

**Cuadro 5.** Argentina. Industria manufacturera: cantidad de ocupados en el sector formal por rama, 1895-2019 (CIU 2 dígitos)

<b>Años</b>	<b>1895</b>	<b>1914</b>	<b>1935</b>	<b>1946</b>	<b>1954</b>	<b>1964</b>	<b>1974</b>
<b>Industria manufacturera</b>	<b>170.228</b>	<b>353.542</b>	<b>455.378</b>	<b>998.830</b>	<b>1.135.937</b>	<b>1.262.457</b>	<b>1.523.869</b>
15 Alimentos	57.417	135.072	114.188	243.579	238.189	263.743	311.573
16 Tabaco	5.751	7.121	9.074	10.447	10.959	8.225	8.791
17 Productos textiles	3.098	14.131	51.441	125.630	166.480	132.791	131.643
18 Confecciones	14.448	6.222	25.507	63.879	60.349	55.878	72.202
19 Cuero	20.184	26.749	26.399	55.958	48.316	37.852	41.873
20 Madera	16.965	41.908	23.514	74.859	68.362	43.984	53.954
21 Papel	0	3.200	7.191	19.040	20.545	24.743	29.446
22 Edición	4.674	12.023	26.896	44.207	36.529	41.122	42.753
23 Productos del petróleo	0	220	3.861	5.565	8.139	11.522	12.267
24 Productos químicos	4.712	8.529	15.845	46.941	57.744	69.921	88.513
25 Productos de caucho y plástico	0	154	3.087	6.007	9.485	27.263	47.063
26 Otros minerales no metálicos	10.479	29.863	17.912	64.675	71.666	77.679	103.754
27 Metales comunes	3.434	2.436	14.360	34.541	49.162	47.047	80.829
28 Otros productos de metal	13.848	33.028	22.280	54.816	64.878	102.327	112.945
29 Maquinaria y equipo	252	0	8.532	19.304	42.680	59.588	83.313
30 Maquinaria de oficina	0	0	0	0	0	2.478	996
31 Aparatos eléctricos	0	3.263	1.976	14.128	35.011	43.894	47.785
32 Radio y televisión	0	0	1.605	5.430	7.638	14.511	21.422
33 Instrumentos médicos	406	1.610	613	4.337	2.355	6.703	9.272
34 Automotores	0	0	15.626	4.087	7.084	64.385	116.950
35 Otros equipos de transporte	3.643	9.961	25.976	45.325	65.554	76.940	49.195
36 Muebles	10.917	18.052	39.495	56.075	64.812	49.861	57.330

*(continúa)*

(continuación cuadro 5)

Años	1985	1993	2003	2011	2015	2019
<b>Industria manufacturera</b>	<b>1.377.668</b>	<b>1.007.909</b>	<b>939.449</b>	<b>1.260.372</b>	<b>1.292.284</b>	<b>1.152.738</b>
15 Alimentos	353.454	269.784	285.946	360.314	384.083	376.926
16 Tabaco	7.176	5.877	5.900	7.276	6.983	5.754
17 Productos textiles	95.417	52.682	42.924	68.121	70.819	56.441
18 Confecciones	67.572	48.751	37.046	49.655	48.633	36.275
19 Cuero	48.379	41.543	35.068	47.758	43.122	27.919
20 Madera	50.086	26.764	30.316	30.878	28.870	25.245
21 Papel	31.377	25.300	25.897	35.107	34.607	32.153
22 Edición	43.072	45.003	48.790	49.898	45.257	34.838
23 Productos del petróleo	10.558	8.024	8.559	9.571	10.164	4.421
24 Productos químicos	79.650	65.168	77.915	99.087	112.588	101.599
25 Productos de caucho y plástico	56.628	43.901	47.429	66.611	69.602	61.325
26 Otros minerales no metálicos	86.558	47.114	33.274	46.631	48.038	43.960
27 Metales comunes	50.334	46.412	46.399	41.445	39.073	35.487
28 Otros productos de metal	111.534	60.528	53.474	96.658	97.654	89.002
29 Maquinaria y equipo	61.788	64.504	47.737	70.547	73.754	67.187
30 Maquinaria de oficina	976	1.079	1.437	4.034	5.175	3.342
31 Aparatos eléctricos	43.648	28.397	16.309	22.327	22.062	21.002
32 Radio y televisión	11.531	10.641	4.020	10.641	12.827	7.568
33 Instrumentos médicos	8.240	8.416	6.955	8.630	8.743	8.829
34 Automotores	85.075	67.601	44.370	84.340	79.660	69.261
35 Otros equipos de transporte	30.301	8.013	9.483	12.167	12.136	9.576
36 Muebles	44.314	32.407	30.201	38.680	38.437	34.630

**Tasas de Informalidad Asalariados III trimestre 2012 (EPH):** Total IM: 31,7%; Ramas 15+16: 28,8%; Rama 17: 22,0%; Ramas 18+19: 66,9%; Ramas 21+22: 19,8%; Ramas 23+24: 15,4%; Rama 25: 22,5%; Rama 26: 24,9%; Ramas 27+28: 26,5%; Ramas 29+30+31: 27,4%; Rama 32: 21,4%; Rama 33: 40,8%; Rama 34: 10,1%; Ramas 35: 25,8%; Ramas 20+36: 39,4%.

*Notas: en los totales de Industria Manufacturera no se incluyen ramas de "Reciclamiento" ni "Reparación, mantenimiento e instalación de máquinas y equipos". El período 2012-2019 solo incluye ocupados del sector privado.*

*Fuente: elaboración propia en base a Censos Económicos (1895-2003), OEDE Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (2011-2019), INDEC (Informalidad).*

*Fechas de relevamiento: 10/5/1895; 1/6/1914; 31/10/1935; 31/12/1946; 30/7/1954; 30/4/1964; 30/9/1974; 30/4/1985; resto promedios anuales.*

**Cuadro 6.** Argentina. Industria manufacturera: porcentajes de ocupados en el sector formal por rama, 1895-2019 (CIU 2 dígitos)

Años		1895	1914	1935	1946	1954	1964	1974
<b>Industria manufacturera</b>		<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>
15	Alimentos	33,73	38,21	25,08	24,39	20,97	20,89	20,45
16	Tabaco	3,38	2,01	1,99	1,05	0,96	0,65	0,58
17	Productos textiles	1,82	4,00	11,30	12,58	14,66	10,52	8,64
18	Confecciones	8,49	1,76	5,60	6,40	5,31	4,43	4,74
19	Cuero	11,86	7,57	5,80	5,60	4,25	3,00	2,75
20	Madera	9,97	11,85	5,16	7,49	6,02	3,48	3,54
21	Papel	0,00	0,91	1,58	1,91	1,81	1,96	1,93
22	Edición	2,75	3,40	5,91	4,43	3,22	3,26	2,81
23	Productos del petróleo	0,00	0,06	0,85	0,56	0,72	0,91	0,80
24	Productos químicos	2,77	2,41	3,48	4,70	5,08	5,54	5,81
25	Productos de caucho y plástico	0,00	0,04	0,68	0,60	0,83	2,16	3,09
26	Otros minerales no metálicos	6,16	8,45	3,93	6,48	6,31	6,15	6,81
27	Metales comunes	2,02	0,69	3,15	3,46	4,33	3,73	5,30
28	Otros productos de metal	8,13	9,34	4,89	5,49	5,71	8,11	7,41
29	Maquinaria y equipo	0,15	0,00	1,87	1,93	3,76	4,72	5,47
30	Maquinaria de oficina	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,20	0,07
31	Aparatos eléctricos	0,00	0,92	0,43	1,41	3,08	3,48	3,14
32	Radio y televisión	0,00	0,00	0,35	0,54	0,67	1,15	1,41
33	Instrumentos médicos	0,24	0,46	0,13	0,43	0,21	0,53	0,61
34	Automotores	0,00	0,00	3,43	0,41	0,62	5,10	7,67
35	Otros equipos de transporte	2,14	2,82	5,70	4,54	5,77	6,09	3,23
36	Muebles	6,41	5,11	8,67	5,61	5,71	3,95	3,76

*(continúa)*

(continuación cuadro 6)

Años		1985	1993	2003	2011	2015	2019
<b>Industria manufacturera</b>		<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>
15	Alimentos	25,66	26,77	30,44	28,59	29,72	32,70
16	Tabaco	0,52	0,58	0,63	0,58	0,54	0,50
17	Productos textiles	6,93	5,23	4,57	5,40	5,48	4,90
18	Confecciones	4,90	4,84	3,94	3,94	3,76	3,15
19	Cuero	3,51	4,12	3,73	3,79	3,34	2,42
20	Madera	3,64	2,66	3,23	2,45	2,23	2,19
21	Papel	2,28	2,51	2,76	2,79	2,68	2,79
22	Edición	3,13	4,46	5,19	3,96	3,50	3,02
23	Productos del petróleo	0,77	0,80	0,91	0,76	0,79	0,38
24	Productos químicos	5,78	6,47	8,29	7,86	8,71	8,81
25	Productos de caucho y plástico	4,11	4,36	5,05	5,29	5,39	5,32
26	Otros minerales no metálicos	6,28	4,67	3,54	3,70	3,72	3,81
27	Metales comunes	3,65	4,60	4,94	3,29	3,02	3,08
28	Otros productos de metal	8,10	6,01	5,69	7,67	7,56	7,72
29	Maquinaria y equipo	4,48	6,40	5,08	5,60	5,71	5,83
30	Maquinaria de oficina	0,07	0,11	0,15	0,32	0,40	0,29
31	Aparatos eléctricos	3,17	2,82	1,74	1,77	1,71	1,82
32	Radio y televisión	0,84	1,06	0,43	0,84	0,99	0,66
33	Instrumentos médicos	0,60	0,83	0,74	0,68	0,68	0,77
34	Automotores	6,18	6,71	4,72	6,69	6,16	6,01
35	Otros equipos de transporte	2,20	0,80	1,01	0,97	0,94	0,83
36	Muebles	3,22	3,22	3,21	3,07	2,97	3,00

**Tasas de Informalidad Asalariados III trimestre 2012 (EPH):** Total IM: 31,7%; Ramas 15+16: 28,8%; Rama 17: 22,0%; Ramas 18+19: 66,9%; Ramas 21+22: 19,8%; Ramas 23+24: 15,4%; Rama 25: 22,5%; Rama 26: 24,9%; Ramas 27+28: 26,5%; Ramas 29+30+31: 27,4%; Rama 32: 21,4%; Rama 33: 40,8%; Rama 34: 10,1%; Ramas 35: 25,8%; Ramas 20+36: 39,4%.

*Notas: en los totales de Industria Manufacturera no se incluyen ramas de "Reciclamiento" ni "Reparación, mantenimiento e instalación de máquinas y equipos". Período 2012-2019 solo incluye ocupados del sector privado.*

*Fuente: elaboración propia en base a Censos Económicos (1895-2003), OEDE Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (2011-2019), INDEC (Informalidad).*

*Fechas de relevamiento: 10/5/1895; 1/6/1914; 31/10/1935; 31/12/1946; 30/7/1954; 30/4/1964; 30/9/1974; 30/4/1985; resto promedios anuales.*

**Cuadro 7.** Argentina. Industria manufacturera: cantidad de ocupados en el sector formal por clase, 1895-2019 (algunas clases CIU 4 dígitos seleccionadas)

Años		1895	1914	1935	1946	1954	1964	1974
1511	Carne y productos cárnicos	6.830	16.282	27.893	60.691	54.301	46.850	65.774
1520	Productos lácteos	1.758	28.589	6.761	17.728	15.638	19.037	20.768
1541	Productos de panadería	11.787	29.167	29.087	56.449	42.100	61.245	67.158
1552	Vinos	4.568	16.362	7.510	10.483	11.082	17.043	13.631
1911+								
1912	Cuero (salvo calzado)	5.765	9.016	6.480	19.657	13.908	9.063	9.734
1920	Calzado y sus partes	14.419	17.733	19.919	36.301	34.408	28.789	32.139
2010	Aserrado y cepillado de madera	6.940	26.994	10.854	46.250	47.487	16.013	23.954
2101	Pasta de madera, papel y cartón	0	0	0	418	476	948	965
2102	Papel y cartón y envases	0	1.901	5.328	12.617	13.243	15.716	24.612
2109	Artículos de papel y cartón	0	1.299	1.863	6.005	6.826	8.079	3.869
2424	Jabones y detergentes	2.088	2.290	3.682	9.169	10.116	10.779	12.431
2423	Productos farmacéuticos	0	556	2.367	20.810	24.582	18.937	26.962
2511	Cubiertas y cámaras de caucho	0	0	1.080	2.730	4.072	8.988	8.700
2520	Productos de plástico	0	0	0	0	0	10.992	25.417
2610	Vidrio y productos de vidrio	0	3.185	5.587	16.930	13.774	12.226	16.481
2694	Cemento, cal y yeso	1.867	4.724	2.683	6.484	7.946	14.357	12.008
3150	Lámparas eléctricas	0	0	0	562	1.157	1.130	2.584
3190	Equipo eléctrico	0	3.263	1.727	9.180	23.372	16.953	36.955
3410	Vehículos automotores	0	0	0	0	0	24.470	44.548
3420+								
3430	Autopartes	0	0	15.626	4.087	7.084	39.915	72.402
3520	Locomotoras y material ferroviario	0	0	21.252	29.342	47.574	38.701	26.188
3530	Aeronaves	0	0	0	0	0	9.440	8.195

*(continúa)*



*(continuación cuadro 7)*

<b>Años</b>		<b>1985</b>	<b>1993</b>	<b>2003</b>	<b>2011</b>	<b>2015</b>	<b>2018</b>	<b>2019</b>
1511	Carne y productos cárnicos	67.573	48.247	52.529	72.120	73.864	75.786	77.339
1520	Productos lácteos	24.867	21.736	22.696	33.357	36.043	34.715	33.936
1541	Productos de panadería	83.225	73.367	63.609	48.549	52.326	49.872	47.580
1552	Vinos	16.868	13.405	17.346	20.207	21.635	21.163	20.513
1911+								
1912	Cuero (salvo calzado)	16.783	14.767	15.238	13.790	12.268	10.768	10.358
1920	Calzado y sus partes	31.596	26.776	19.830	33.968	30.854	21.892	17.561
2010	Aserrado y cepillado de madera	24.610	11.914	16.417	14.580	13.779	12.919	12.230
2101	Pasta de madera, papel y cartón	2.509	6.873	6.779	10.721	10.142	9.664	9.677
2102	Papel y cartón y envases	25.053	10.136	9.933	10.766	11.137	11.184	10.679
2109	Artículos de papel y cartón	3.815	8.291	9.185	13.619	13.329	12.486	11.797
2424	Jabones y detergentes	14.187	13.586	15.782	20.212	21.276	19.595	18.350
2423	Productos farmacéuticos	22.587	18.637	27.363	36.069	38.882	39.785	39.165
2511	Cubiertas y cámaras de caucho	8.570	4.976	4.197	5.771	6.946	6.468	6.190
2520	Productos de plástico	37.509	32.826	38.473	53.310	55.147	52.176	49.199
2610	Vidrio y productos de vidrio	12.590	8.739	5.243	7.622	8.153	7.412	6.987
2694	Cemento, cal y yeso	10.744	6.347	3.596	7.020	6.698	6.760	7.014
3150	Lámparas eléctricas	1.836	3.226	1.731	2.247	2.196	2.058	1.961
3190	Equipo eléctrico	31.376	7.446	3.318	5.276	5.524	5.275	5.237
3410	Vehículos automotores	21.463	22.875	9.983	31.178	30.639	28.717	26.632
3420+								
3430	Autopartes	63.612	44.726	34.387	53.161	49.021	47.011	42.629
3520	Locomotoras y material ferroviario	12.834	1.068	1.406	1.825	1.352	922	774
3530	Aeronaves	3.177	306	1.785	1.477	2.307	1.774	1.650

*Nota: período 2012-2019 solo incluye ocupados del sector privado.*

*Fuente: elaboración propia en base a Censos Económicos (1895-2003), OEDE Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (2011-2019).*

*Fechas de relevamiento: 10/5/1895; 1/6/1914; 31/10/1935; 31/12/1946; 30/7/1954; 30/4/1964; 30/9/1974; 30/4/1985; resto promedios anuales.*

**Cuadro 8.** Argentina. Industria manufacturera: porcentajes de ocupados en el sector formal por clase, 1895-2019

Años		1895	1914	1935	1946	1954	1964	1974
1511	Carne y productos cárnicos	4,01	4,61	6,13	6,08	4,78	3,71	4,32
1520	Productos lácteos	1,03	8,09	1,48	1,77	1,38	1,51	1,36
1541	Productos de panadería	6,92	8,25	6,39	5,65	3,71	4,85	4,41
1552	Vinos	2,68	4,63	1,65	1,05	0,98	1,35	0,89
1911+								
1912	Cuero (salvo calzado)	3,39	2,55	1,42	1,97	1,22	0,72	0,64
1920	Calzado y sus partes	8,47	5,02	4,37	3,63	3,03	2,28	2,11
2010	Aserrado y cepillado de madera	4,08	7,64	2,38	4,63	4,18	1,27	1,57
2101	Pasta de madera, papel y cartón	-	-	-	0,04	0,04	0,08	0,06
2102	Papel y cartón y envases	-	0,54	1,17	1,26	1,17	1,24	1,62
2109	Artículos de papel y cartón	-	0,37	0,41	0,60	0,60	0,64	0,25
2424	Jabones y detergentes	1,23	0,65	0,81	0,92	0,89	0,85	0,82
2423	Productos farmacéuticos	-	0,16	0,52	2,08	2,16	1,50	1,77
2511	Cubiertas y cámaras de caucho	-	-	0,24	0,27	0,36	0,71	0,57
2520	Productos de plástico	-	-	-	-	-	0,87	1,67
2610	Vidrio y productos de vidrio	-	0,90	1,23	1,69	1,21	0,97	1,08
2694	Cemento, cal y yeso	1,10	1,34	0,59	0,65	0,70	1,14	0,79
3150	Lámparas eléctricas	-	-	-	0,06	0,10	0,09	0,17
3190	Equipo eléctrico	-	0,92	0,38	0,92	2,06	1,34	2,43
3410	Vehículos automotores	-	-	-	-	-	1,94	2,92
3420+								
3430	Autopartes	-	-	3,43	0,41	0,62	3,16	4,75
3520	Locomotoras y material ferroviario	-	-	4,67	2,94	4,19	3,07	1,72
3530	Aeronaves	-	-	-	-	-	0,75	0,54

(continúa)

(continuación cuadro 8)

Años		1985	1993	2003	2011	2015	2018	2019
1511	Carne y productos cárnicos	4,90	4,79	5,59	5,72	5,72	6,25	6,71
1520	Productos lácteos	1,81	2,16	2,42	2,65	2,79	2,86	2,94
1541	Productos de panadería	6,04	7,28	6,77	3,85	4,05	4,11	4,13
1552	Vinos	1,22	1,33	1,85	1,60	1,67	1,75	1,78
1911+								
1912	Cuero (salvo calzado)	1,22	1,47	1,62	1,09	0,95	0,89	0,90
1920	Calzado y sus partes	2,29	2,66	2,11	2,70	2,39	1,81	1,52
2010	Aserrado y cepillado de madera	1,79	1,18	1,75	1,16	1,07	1,07	1,06
2101	Pasta de madera, papel y cartón	0,18	0,68	0,72	0,85	0,78	0,80	0,84
2102	Papel y cartón y envases	1,82	1,01	1,06	0,85	0,86	0,92	0,93
2109	Artículos de papel y cartón	0,28	0,82	0,98	1,08	1,03	1,03	1,02
2424	Jabones y detergentes	1,03	1,35	1,68	1,60	1,65	1,62	1,59
2423	Productos farmacéuticos	1,64	1,85	2,91	2,86	3,01	3,28	3,40
2511	Cubiertas y cámaras de caucho	0,62	0,49	0,45	0,46	0,54	0,53	0,54
2520	Productos de plástico	2,72	3,26	4,10	4,23	4,27	4,30	4,27
2610	Vidrio y productos de vidrio	0,91	0,87	0,56	0,60	0,63	0,61	0,61
2694	Cemento, cal y yeso	0,78	0,63	0,38	0,56	0,52	0,56	0,61
3150	Lámparas eléctricas	0,13	0,32	0,18	0,18	0,17	0,17	0,17
3190	Equipo eléctrico	2,28	0,74	0,35	0,42	0,43	0,44	0,45
3410	Vehículos automotores	1,56	2,27	1,06	2,47	2,37	2,37	2,31
3420+								
3430	Autopartes	4,62	4,44	3,66	4,22	3,79	3,88	3,70
3520	Locomotoras y material ferroviario	0,93	0,11	0,15	0,14	0,10	0,08	0,07
3530	Aeronaves	0,23	0,03	0,19	0,12	0,18	0,15	0,14

Notas: en los totales de Industria Manufacturera no se incluyen ramas de "Reciclamiento" ni "Reparación, mantenimiento e instalación de máquinas y equipos". Período 2012-2019 solo incluye ocupados del sector privado.

Fuente: elaboración propia en base a Censos Económicos (1895-2003), ODEE Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (2011-2019).

Fechas de relevamiento: 10/5/1895; 1/6/1914; 31/10/1935; 31/12/1946; 30/7/1954; 30/4/1964; 30/9/1974; 30/4/1985; resto promedios anuales.

**Cuadro 9.** Argentina. Industria manufacturera: porcentajes de valor agregado por rama, 1913-2019 (CIU 2 dígitos)

Años		1913	1935	1946	1953	1963	1973	1984
<b>Industria manufacturera</b>		<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>
15	Alimentos	45,17	31,40	25,32	21,38	21,76	19,81	17,41
16	Tabaco	5,42	1,37	3,55	3,74	2,90	0,68	2,42
17	Productos textiles	1,97	8,12	14,49	14,07	8,89	7,85	7,57
18	Confecciones	1,68	7,18	7,29	5,97	3,15	2,79	2,84
19	Cuero	6,70	4,13	5,02	3,88	1,98	1,50	1,80
20	Madera	10,66	3,85	4,33	3,01	1,36	1,66	1,14
21	Papel	0,70	1,16	1,93	1,91	2,44	2,29	2,47
22	Edición	3,29	9,38	4,11	3,36	2,52	2,36	2,38
23	Productos del petróleo	0,14	1,76	2,56	4,20	5,46	6,48	17,20
24	Productos químicos	3,41	3,79	7,18	7,60	9,14	9,86	10,80
25	Productos de caucho y plástico	0,05	0,82	0,75	0,98	3,19	3,69	3,34
26	Otros minerales no metálicos	5,91	3,07	4,82	4,80	4,21	4,62	3,49
27	Metales comunes	0,73	3,07	3,30	3,76	5,09	8,79	4,94
28	Otros productos de metal	6,90	3,88	4,41	5,01	5,86	5,45	5,24
29	Maquinaria y equipo	-	1,77	1,81	3,30	4,61	5,20	3,83
30	Maquinaria de oficina	-	-	-	-	0,25	0,13	0,19
31	Aparatos eléctricos	0,54	0,68	1,27	4,01	3,41	3,12	2,40
32	Radio y televisión	-	0,27	0,43	0,73	1,08	1,47	1,28
33	Instrumentos médicos	0,35	0,15	0,35	0,26	0,50	0,52	0,36
34	Automotores	-	3,04	0,48	0,69	7,00	7,91	6,58
35	Otros equipos de transporte	1,87	6,19	2,87	3,49	4,21	2,11	1,24
36	Muebles	4,54	4,92	3,73	3,86	1,01	1,71	1,09

*(continúa)*

*(continuación cuadro 9)*

<b>Años</b>		<b>1993</b>	<b>2003</b>	<b>2011</b>	<b>2015</b>	<b>2018</b>	<b>2019</b>
<b>Industria manufacturera</b>		<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>
15	Alimentos	21,34	24,93	27,29	29,28	30,59	31,53
16	Tabaco	5,25	0,60	0,62	0,74	0,69	0,68
17	Productos textiles	3,69	3,42	2,31	2,36	1,88	2,00
18	Confecciones	2,57	2,02	4,65	4,75	3,00	2,73
19	Cuero	2,26	2,12	1,72	1,58	1,11	0,95
20	Madera	1,10	1,56	1,83	1,66	1,53	1,51
21	Papel	2,34	4,22	2,96	3,24	3,28	3,58
22	Edición	4,76	3,56	3,94	3,42	3,42	3,37
23	Productos del petróleo	12,25	7,69	3,30	3,68	2,73	2,84
24	Productos químicos	11,61	15,81	11,11	11,35	13,26	13,73
25	Productos de caucho y plástico	3,39	4,73	4,87	5,41	4,66	4,90
26	Otros minerales no metálicos	3,69	3,58	4,20	4,52	4,78	4,88
27	Metales comunes	3,81	8,54	7,42	5,91	7,80	7,86
28	Otros productos de metal	3,45	3,46	5,06	4,52	4,71	4,57
29	Maquinaria y equipo	5,04	4,41	6,62	5,82	5,37	5,05
30	Maquinaria de oficina	0,19	0,30	0,26	0,30	0,16	0,12
31	Aparatos eléctricos	1,98	1,36	1,84	1,98	1,88	1,80
32	Radio y televisión	1,85	0,50	1,15	1,35	0,93	0,63
33	Instrumentos médicos	0,59	0,48	0,70	0,72	0,61	0,75
34	Automotores	6,69	4,66	4,93	4,03	5,03	4,26
35	Otros equipos de transporte	0,53	0,62	0,45	0,37	0,32	0,24
36	Muebles	1,62	1,42	2,77	3,01	2,27	2,01

*Nota: en los totales de Industria Manufacturera no se incluyen ramas de "Reciclamiento" ni "Reparación, mantenimiento e instalación de máquinas y equipos".*

*Fuente: elaboración propia en base a Censos Económicos (1895-2003), INDEC (2011-2019).*

**Cuadro 10.** Argentina. Industria manufacturera: porcentajes del valor bruto de producción por rama, 1913-2019 (CIU 2 dígitos)

Años		1913	1935	1946	1953	1963	1973	1984
<b>Industria manufacturera</b>		<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>
15	Alimentos	56,12	40,55	33,56	30,03	28,14	25,83	22,80
16	Tabaco	3,27	1,64	2,28	2,31	1,88	1,81	1,47
17	Productos textiles	1,86	10,55	13,19	13,99	11,39	9,17	7,49
18	Confecciones	1,37	6,32	7,33	5,99	3,09	2,84	2,98
19	Cuero	6,88	3,99	5,71	3,83	1,92	1,46	2,15
20	Madera	7,69	2,63	3,59	2,72	1,27	1,40	1,10
21	Papel	0,62	1,09	2,02	2,12	2,44	2,36	2,60
22	Edición	2,09	4,64	3,07	2,35	1,93	1,67	2,17
23	Productos del petróleo	0,14	3,85	3,26	4,08	6,36	6,07	13,17
24	Productos químicos	2,90	4,96	6,16	6,62	7,74	7,65	10,28
25	Productos de caucho y plástico	0,03	0,80	0,78	0,89	2,68	2,96	3,29
26	Otros minerales no metálicos	4,17	2,14	3,72	3,92	3,11	3,17	3,12
27	Metales comunes	0,43	2,40	3,01	4,05	4,92	8,58	5,03
28	Otros productos de metal	5,52	3,44	3,82	4,28	4,72	4,59	5,20
29	Maquinaria y equipo	-	0,97	1,36	2,50	3,69	4,61	3,47
30	Maquinaria de oficina	-	-	-	-	0,16	0,07	0,21
31	Aparatos eléctricos	0,41	0,44	1,01	3,33	2,98	2,66	2,66
32	Radio y televisión	-	0,32	0,28	0,58	0,92	1,12	1,09
33	Instrumentos médicos	0,21	0,11	0,24	0,17	0,35	0,36	0,33
34	Automotores	-	3,16	0,51	0,55	6,52	8,70	7,17
35	Otros equipos de transporte	1,42	2,96	2,04	2,41	2,92	1,49	1,11
36	Muebles	4,87	3,05	3,08	3,28	0,89	1,44	1,12

*(continúa)*

*(continuación cuadro 10)*

Años		1993	2003	2011	2015	2018	2019
<b>Industria manufacturera</b>		<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>
15	Alimentos	26,42	31,65	32,76	34,32	35,74	37,55
16	Tabaco	2,59	0,74	0,63	0,75	0,66	0,65
17	Productos textiles	3,73	3,05	2,13	2,10	1,65	1,76
18	Confecciones	2,53	1,55	2,84	2,89	1,74	1,58
19	Cuero	2,40	2,59	1,60	1,45	1,01	0,84
20	Madera	1,00	1,11	1,19	1,08	0,95	0,93
21	Papel	2,57	3,43	2,46	2,68	2,59	2,81
22	Edición	3,90	2,45	2,72	2,35	2,24	2,20
23	Productos del petróleo	8,97	11,83	6,41	7,13	8,00	8,31
24	Productos químicos	10,53	13,52	10,51	10,95	12,25	12,39
25	Productos de caucho y plástico	3,32	4,12	4,25	4,72	3,87	4,05
26	Otros minerales no metálicos	2,97	2,31	2,80	3,01	3,08	3,12
27	Metales comunes	4,92	6,49	5,80	4,62	5,84	5,86
28	Otros productos de metal	3,27	2,62	3,53	3,14	3,12	3,06
29	Maquinaria y equipo	4,76	3,44	5,36	4,84	4,31	4,01
30	Maquinaria de oficina	0,24	0,24	0,21	0,24	0,12	0,09
31	Aparatos eléctricos	2,09	1,13	1,52	1,59	1,47	1,40
32	Radio y televisión	1,92	0,44	2,19	2,68	1,78	1,24
33	Instrumentos médicos	0,52	0,32	0,44	0,46	0,37	0,45
34	Automotores	9,20	5,62	8,63	6,88	7,66	6,36
35	Otros equipos de transporte	0,66	0,38	0,30	0,24	0,20	0,15
36	Muebles	1,51	0,96	1,72	1,86	1,34	1,19

*Nota: en los totales de Industria Manufacturera no se incluyen ramas de "Reciclamiento" ni "Reparación, mantenimiento e instalación de máquinas y equipos".*

*Fuente: elaboración propia en base a Censos Económicos (1895-2003), INDEC (2011-2019).*

**Cuadro 11.** Argentina. Industria manufacturera: promedios de ocupados formales por establecimientos y ocupados formales por empresas según rama, 1895-2018 (CIU 2 dígitos)

		Ocupados / Establecimientos						
Años		1895	1914	1935	1946	1954	1964	1974
Industria manufacturera		7,16	8,41	12,31	13,84	9,37	10,15	12,11
15	Alimentos	9,34	7,10	9,75	12,97	10,17	10,25	11,38
16	Tabaco	9,85	30,43	59,70	93,28	97,85	70,30	103,42
17	Productos textiles	24,20	5,54	47,24	43,77	22,61	19,23	21,72
18	Confecciones	5,44	16,42	7,54	6,81	4,29	7,53	8,44
19	Cuero	5,42	16,08	19,51	18,03	9,36	10,19	11,33
20	Madera	6,47	10,99	7,65	11,96	5,98	4,72	4,58
21	Papel	NO	40,51	34,57	36,34	21,58	20,69	27,49
22	Edición	15,58	12,04	12,26	14,47	9,90	10,06	9,78
23	Productos del petróleo	NO	220,00	214,50	118,40	119,69	90,02	73,46
24	Productos químicos	14,86	13,06	16,64	25,04	22,23	23,63	30,24
25	Productos de caucho y plástico	NO	10,27	70,16	49,64	24,32	9,47	15,07
26	Otros minerales no metálicos	7,79	12,94	7,93	10,14	5,84	7,41	7,30
27	Metales comunes	22,30	19,65	37,99	34,40	18,15	17,22	53,96
28	Otros productos de metal	3,62	6,24	8,02	9,59	6,29	6,83	6,74
29	Maquinaria y equipo	2,45	NO	17,59	20,47	17,18	10,42	18,44
30	Maquinaria de oficina	NO	NO	NO	NO	NO	15,20	55,33
31	Aparatos eléctricos	NO	8,41	7,29	12,45	10,57	9,30	20,31
32	Radio y televisión	NO	NO	13,96	8,65	6,53	13,73	34,78
33	Instrumentos médicos	3,20	3,37	5,62	15,49	5,99	11,12	15,43
34	Automotores	NO	NO	5,04	32,96	20,01	17,99	36,34
35	Otros equipos de transporte	10,04	7,56	21,36	11,86	11,15	17,63	51,57
36	Muebles	7,94	6,57	18,75	9,31	4,95	4,33	4,84

*(continúa)*



(continuación cuadro 11)

Años	Ocupados / Establecimientos			Ocupados / Empresas			
	1984	1993	2003	2003	2011	2015	2018
Industria manufacturera	12,76	11,19	12,24	18,60	21,54	22,22	22,16
15 Alimentos	12,46	12,57	13,78	25,81	26,49	27,27	27,70
16 Tabaco	56,50	235,08	184,38	224,81	242,53	240,79	190,88
17 Productos textiles	25,65	20,64	18,65	20,45	22,15	23,09	22,30
18 Confecciones	12,19	8,82	8,65	11,25	13,15	13,12	12,71
19 Cuero	15,64	18,69	19,81	26,53	26,24	23,80	21,42
20 Madera	5,16	5,05	7,88	8,99	10,40	10,60	10,82
21 Papel	34,22	28,68	26,86	32,37	37,11	36,89	37,62
22 Edición	10,04	7,14	7,77	11,54	11,88	11,40	10,82
23 Productos del petróleo	69,46	81,88	73,78	151,11	116,71	127,04	78,13
24 Productos químicos	32,39	27,72	30,97	31,78	40,76	45,67	43,95
25 Productos de caucho y plástico	14,35	13,59	14,52	16,40	21,13	21,67	21,16
26 Otros minerales no metálicos	7,93	11,50	10,32	18,26	23,43	24,53	24,86
27 Metales comunes	93,91	15,30	9,38	32,30	35,79	35,98	37,07
28 Otros productos de metal	7,60	5,26	6,79	8,82	11,62	11,79	11,81
29 Maquinaria y equipo	19,36	9,25	14,61	15,95	21,67	23,19	23,19
30 Maquinaria de oficina	31,48	8,99	12,50	10,56	25,37	33,17	26,86
31 Aparatos eléctricos	16,55	9,20	11,28	14,31	20,73	19,98	19,92
32 Radio y televisión	31,00	20,54	17,95	27,97	71,41	78,69	63,31
33 Instrumentos médicos	14,23	7,04	8,73	12,21	14,88	15,05	15,72
34 Automotores	26,60	26,69	19,22	28,44	50,75	51,43	52,59
35 Otros equipos de transporte	38,16	11,32	19,04	15,51	21,84	22,56	20,07
36 Muebles	5,08	5,10	5,11	8,61	10,95	11,09	11,56

Nota: en los totales de Industria Manufacturera no se incluyen ramas de "Reciclamiento" ni "Reparación, mantenimiento e instalación de máquinas y equipos".

Fuente: elaboración propia en base a Censos Económicos (Establecimientos), OEDE Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (Empresas).

Fechas de relevamiento: 10/5/1895; 1/6/1914; 31/10/1935; 31/12/1946; 30/7/1954; 30/4/1964; 30/9/1974; 30/4/1985; resto promedios anuales.

**Cuadro 12.** Argentina. Industria manufacturera: promedios de ocupados formales por establecimientos y ocupados formales por empresas según clase (algunas clases CIIU 4 dígitos seleccionadas)

Años		Ocupados/Establecimientos						
		1895	1914	1935	1946	1954	1964	1974
1511	Carne y productos cárnicos	23,00	66,46	112,47	114,08	49,05	44,88	42,91
1520	Productos lácteos	4,92	3,50	6,24	6,82	4,80	8,09	10,94
1541	Productos de panadería	6,17	8,46	5,15	6,97	4,66	5,30	5,35
1552	Vinos	4,81	3,79	4,29	5,87	6,23	9,97	9,02
1911+								
1912	Cuero (salvo calzado)	6,60	7,62	12,76	12,64	6,44	12,62	9,81
1920	Calzado y sus partes	5,06	36,94	23,57	23,45	11,47	9,61	11,89
2010	Aserrado y cepillado de madera	28,33	33,83	19,31	21,45	11,43	7,18	8,85
2101	Pasta de madera, papel y cartón	NO	NO	NO	38,00	52,89	79,00	50,79
2102	Papel y cartón y envases	NO	172,82	45,15	47,79	26,33	24,37	29,16
2109	Artículos de papel y cartón	NO	19,10	20,70	24,12	15,51	14,99	18,60
2424	Jabones y detergentes	13,74	7,20	10,70	18,71	18,46	17,94	21,07
2423	Productos farmacéuticos	NO	19,86	19,56	32,82	26,18	45,20	62,41
2511	Cubiertas y cámaras de caucho	NO	NO	360,00	546,00	581,71	6,34	23,64
2520	Productos de plástico	NO	NO	NO	NO	NO	11,16	11,96
2610	Vidrio y productos de vidrio	NO	38,37	36,05	50,24	22,43	21,19	29,43
2694	Cemento, cal y yeso	8,05	15,09	17,54	32,42	23,58	12,41	38,99
3150	Lámparas eléctricas	NO	NO	NO	40,14	82,64	80,71	42,36
3190	Equipo eléctrico	NO	8,41	36,74	35,31	16,44	10,26	22,97
3410	Vehículos automotores	NO	NO	NO	NO	NO	1.439,4	1.437,0
3420+								
3430	Autopartes	NO	NO	5,04	32,96	20,01	11,21	22,72
3520	Locomotoras y material ferroviario	NO	NO	256,05	353,52	365,95	237,43	358,74
3530	Aeronaves	NO	NO	NO	NO	NO	127,57	256,09

(continúa)

(continuación cuadro 12)

Años	Ocupados/ Establecimientos			Ocupados/Empresas				
	1984	1993	2003	2003	2011	2015	2018	
1511	Carne y productos cárnicos	48,54	44,71	41,79	45,39	58,63	59,71	60,94
1520	Productos lácteos	13,14	29,45	31,61	31,71	31,98	35,06	33,37
1541	Productos de panadería	6,13	5,80	5,57	7,28	9,47	9,84	9,60
1552	Vinos	11,88	19,89	21,63	30,04	34,19	37,37	36,43
1911+								
1912	Cuero (salvo calzado)	19,03	17,69	24,62	39,64	32,22	32,28	33,63
1920	Calzado y sus partes	14,29	19,29	17,23	21,39	24,40	21,55	14,43
2010	Aserrado y cepillado de madera	9,09	8,52	12,00	9,68	11,87	11,58	11,20
2101	Pasta de madera, papel y cartón	418,17	79,92	64,56	80,74	92,42	90,55	93,95
2102	Papel y cartón y envases	38,42	21,03	21,36	27,24	32,14	34,16	35,48
2109	Artículos de papel y cartón	14,73	26,40	23,31	22,87	27,51	26,66	24,48
2424	Jabones y detergentes	27,18	23,96	25,96	29,89	40,67	43,42	37,07
2423	Productos farmacéuticos	46,57	50,92	66,74	60,85	81,79	88,37	94,37
2511	Cubiertas y cámaras de caucho	42,85	40,46	32,28	36,04	47,31	56,47	54,78
2520	Productos de plástico	12,10	12,25	14,10	16,06	20,39	20,71	19,17
2610	Vidrio y productos de vidrio	41,97	34,68	26,61	35,52	41,65	43,60	41,10
2694	Cemento, cal y yeso	74,10	45,66	41,33	85,44	111,43	108,03	127,52
3150	Lámparas eléctricas	141,23	8,49	10,82	15,20	14,50	12,92	12,33
3190	Equipo eléctrico	19,66	13,76	12,66	9,40	13,03	13,41	13,43
3410	Vehículos automotores	1.951,2	1.270,8	415,96	551,88	1.484,6	1.702,2	1.775,4
3420+								
3430	Autopartes	19,96	17,78	15,06	20,17	64,75	32,02	29,92
3520	Locomotoras y material ferroviario	285,20	56,21	58,58	63,33	82,97	61,45	36,86
3530	Aeronaves	69,07	6,95	35,70	46,68	46,14	57,66	39,29

Fuente: elaboración propia en base a Censos Económicos (Establecimientos), OEDE Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (Empresas).

Fechas de relevamiento: 10/5/1895; 1/6/1914; 31/10/1935; 31/12/1946; 30/7/1954; 30/4/1964; 30/9/1974; 30/4/1985; resto promedios anuales.

**Cuadro 13.** Argentina. Industria manufacturera: valor agregado/ocupados formales (industria manufacturera = 100) por rama, 1914-2003 (CIU 2 dígitos)

Años		1914	1935	1946	1953	1963	1974	1984	1993	2003
<b>Industria manufacturera</b>		<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>
15	Alimentos	118,22	125,20	103,83	101,97	104,17	96,91	67,86	79,71	81,91
16	Tabaco	268,99	68,57	339,34	387,66	444,72	118,14	464,71	899,69	95,50
17	Productos textiles	49,31	71,91	115,18	95,97	84,50	90,83	109,24	70,53	74,89
18	Confecciones	95,26	128,16	113,98	112,43	71,14	58,90	57,91	53,04	51,20
19	Cuero	88,58	71,24	89,60	91,22	66,14	54,43	51,28	54,91	56,80
20	Madera	89,91	74,51	57,81	50,02	38,90	46,77	31,44	41,51	48,44
21	Papel	77,80	73,64	101,38	105,42	124,62	118,75	108,53	93,34	152,97
22	Edición	96,63	158,84	92,95	104,36	77,28	83,95	75,97	106,67	68,52
23	Productos del petróleo	218,07	207,45	460,07	585,86	597,92	805,58	2.244,3	1.538,4	844,21
24	Productos químicos	141,51	108,92	152,83	149,56	165,10	169,69	186,73	179,54	190,68
25	Productos de caucho y plástico	108,26	121,11	124,31	117,40	147,58	119,35	81,33	77,92	93,68
26	Otros minerales no metálicos	69,95	78,06	74,51	76,09	68,45	67,87	55,58	78,97	101,09
27	Metales comunes	105,79	97,29	95,39	86,93	136,57	165,77	135,20	82,77	172,93
28	Otros productos de metal	73,81	79,26	80,30	87,79	72,29	73,49	64,67	57,39	60,87
29	Maquinaria y equipo	NO	94,61	93,45	87,89	97,60	95,16	85,41	78,79	86,80
30	Maquinaria de oficina	NO	NO	NO	NO	127,64	199,41	266,89	180,58	195,26
31	Aparatos eléctricos	58,01	155,76	90,11	130,07	98,04	99,57	75,63	70,42	78,37
32	Radio y televisión	NO	77,31	79,12	107,88	93,95	104,48	153,33	174,89	115,77
33	Instrumentos médicos	76,12	110,24	80,77	123,02	93,24	84,98	59,78	70,31	64,57
34	Automotores	NO	88,67	116,13	111,22	137,17	103,11	106,52	99,78	98,62
35	Otros equipos de transporte	66,38	108,54	63,14	60,40	69,06	65,33	56,55	66,94	61,52
36	Muebles	88,84	56,78	66,41	67,63	25,62	45,57	33,83	50,34	44,31

*Nota: en los totales de Industria Manufacturera no se incluyen ramas de "Reciclamiento" ni "Reparación, mantenimiento e instalación de máquinas y equipos".*

*Fuente: elaboración propia en base a Censos Económicos.*

**Cuadro 14.** Argentina. Valor agregado/valor bruto de producción por rama, 1913-2019 (CIU 2 dígitos)

Años		1913	1935	1946	1953	1963	1973
<b>Industria manufacturera</b>		<b>0,42</b>	<b>0,35</b>	<b>0,47</b>	<b>0,49</b>	<b>0,51</b>	<b>0,42</b>
15	Alimentos	0,33	0,27	0,35	0,35	0,39	0,32
16	Tabaco	0,69	0,29	0,73	0,80	0,78	0,16
17	Productos textiles	0,44	0,27	0,51	0,49	0,40	0,36
18	Confecciones	0,51	0,39	0,46	0,49	0,52	0,42
19	Cuero	0,41	0,36	0,41	0,50	0,53	0,43
20	Madera	0,58	0,51	0,56	0,54	0,54	0,50
21	Papel	0,48	0,37	0,44	0,44	0,51	0,41
22	Edición	0,65	0,70	0,62	0,70	0,66	0,60
23	Productos del petróleo	0,40	0,16	0,37	0,51	0,44	0,45
24	Productos químicos	0,49	0,27	0,54	0,56	0,60	0,55
25	Productos de caucho y plástico	0,64	0,35	0,45	0,54	0,60	0,53
26	Otros minerales no metálicos	0,59	0,50	0,60	0,60	0,69	0,62
27	Metales comunes	0,70	0,44	0,51	0,46	0,52	0,43
28	Otros productos de metal	0,52	0,39	0,54	0,58	0,63	0,50
29	Maquinaria y equipo	NO	0,64	0,62	0,65	0,63	0,48
30	Maquinaria de oficina	NO	NO	NO	NO	0,79	0,84
31	Aparatos eléctricos	0,54	0,53	0,58	0,59	0,58	0,50
32	Radio y televisión	NO	0,29	0,71	0,62	0,60	0,56
33	Instrumentos médicos	0,70	0,48	0,68	0,75	0,71	0,61
34	Automotores	NO	0,33	0,44	0,62	0,55	0,39
35	Otros equipos de transporte	0,55	0,73	0,65	0,71	0,73	0,60
36	Muebles	0,39	0,56	0,56	0,58	0,58	0,50

*(continúa)*

*(continuación cuadro 14)*

<b>Años</b>	<b>1984</b>	<b>1993</b>	<b>2003</b>	<b>2011</b>	<b>2015</b>	<b>2018</b>	<b>2019</b>
<b>Industria manufacturera</b>	<b>0,49</b>	<b>0,38</b>	<b>0,32</b>	<b>0,31</b>	<b>0,31</b>	<b>0,30</b>	<b>0,30</b>
15 Alimentos	0,38	0,31	0,25	0,26	0,27	0,25	0,25
16 Tabaco	0,81	0,78	0,26	0,31	0,31	0,31	0,31
17 Productos textiles	0,50	0,38	0,36	0,34	0,35	0,34	0,34
18 Confecciones	0,47	0,39	0,42	0,52	0,51	0,51	0,51
19 Cuero	0,41	0,36	0,26	0,34	0,34	0,33	0,33
20 Madera	0,51	0,42	0,45	0,48	0,48	0,48	0,48
21 Papel	0,47	0,35	0,39	0,38	0,38	0,38	0,38
22 Edición	0,54	0,47	0,46	0,46	0,46	0,45	0,45
23 Productos del petróleo	0,64	0,53	0,21	0,16	0,16	0,10	0,10
24 Productos químicos	0,52	0,42	0,37	0,33	0,32	0,32	0,33
25 Productos de caucho y plástico	0,50	0,39	0,37	0,36	0,36	0,36	0,36
26 Otros minerales no metálicos	0,55	0,48	0,49	0,47	0,47	0,46	0,46
27 Metales comunes	0,48	0,30	0,42	0,40	0,40	0,40	0,40
28 Otros productos de metal	0,50	0,41	0,42	0,45	0,45	0,45	0,44
29 Maquinaria y equipo	0,54	0,41	0,41	0,39	0,38	0,37	0,37
30 Maquinaria de oficina	0,44	0,31	0,40	0,39	0,39	0,39	0,39
31 Aparatos eléctricos	0,44	0,37	0,38	0,38	0,39	0,38	0,38
32 Radio y televisión	0,58	0,37	0,36	0,16	0,16	0,15	0,15
33 Instrumentos médicos	0,54	0,43	0,47	0,49	0,49	0,49	0,50
34 Automotores	0,45	0,28	0,26	0,18	0,18	0,20	0,20
35 Otros equipos de transporte	0,55	0,31	0,53	0,48	0,48	0,47	0,48
36 Muebles	0,48	0,41	0,47	0,51	0,51	0,50	0,50

*Nota: en los totales de Industria Manufacturera no se incluyen ramas de "Reciclamiento" ni "Reparación, mantenimiento e instalación de máquinas y equipos".*

*Fuente: elaboración propia en base a Censos Económicos (1895-2003), INDEC (2011-2019).*

**Cuadro 15.** Argentina. Industria manufacturera: porcentaje del valor agregado por provincia, 1913-2003

Años	1913	1935	1946	1953	1963	1973	1984	1993	2003
<b>Argentina</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>
Buenos Aires	23,56	26,50	30,86	37,29	43,48	48,05	53,60	47,05	48,00
Catamarca	0,18	0,09	0,15	0,10	0,05	0,06	0,16	0,49	0,52
Chaco	0,93	1,35	1,07	1,15	0,86	0,66	0,55	0,35	0,43
Chubut	0,05	0,64	0,42	0,25	0,51	0,62	1,50	0,85	1,69
Ciudad de Buenos Aires	37,19	46,76	45,49	38,80	27,47	20,62	13,64	22,11	14,83
Córdoba	3,51	3,41	3,19	3,85	6,09	6,57	5,87	6,10	6,32
Corrientes	0,87	0,68	0,41	0,53	0,77	0,48	0,73	1,31	0,67
Entre Ríos	3,05	1,60	1,05	1,27	1,17	0,94	0,88	1,03	1,53
Formosa	0,12	0,19	0,16	0,15	0,11	0,15	0,1	0,1	0,11
Jujuy	1,24	0,78	0,44	0,55	0,86	1,14	1,12	0,56	0,67
La Pampa	0,25	0,24	0,24	0,15	0,16	0,16	0,23	0,23	0,20
La Rioja	0,34	0,09	0,15	0,09	0,06	0,08	0,46	0,61	1,08
Mendoza	6,11	1,60	3,66	2,62	3,74	4,52	4,31	5,21	4,23
Misiones	0,39	0,16	0,27	0,30	0,44	0,54	0,82	0,58	1,39
Neuquén	0,07	0,05	0,12	0,09	0,21	0,27	0,51	0,36	0,72
Río Negro	0,06	0,27	0,37	0,44	0,46	0,47	0,47	0,39	0,43
Salta	0,52	0,64	0,77	1,26	1,66	1,04	1,42	0,60	0,84
San Juan	1,38	0,42	0,71	0,61	0,58	0,88	0,49	1,02	1,03
San Luis	0,50	0,32	0,21	0,19	0,14	0,18	0,51	2,75	2,73
Santa Cruz	0,06	0,16	0,09	0,10	0,06	0,05	0,07	0,10	0,18
Santa Fe	10,59	8,74	7,19	7,41	8,91	9,72	8,17	5,94	10,12
Santiago del Estero	1,72	0,63	0,90	0,61	0,17	0,22	0,20	0,19	0,18
Tierra del Fuego	0,01	0,07	0,03	0,05	0,03	0,04	1,18	0,90	0,82
Tucumán	7,30	4,61	2,03	2,14	2,02	2,56	2,96	1,16	1,29

*Nota: en los totales de Industria Manufacturera no se incluyen ramas de "Reciclamiento" ni "Reparación, mantenimiento e instalación de máquinas y equipos".*

*Fuente: elaboración propia en base a Censos Económicos.*

*Tablas regionales fueron calculadas en 2018, en el marco del programa de investigaciones PALP (UNSAM).*

**Cuadro 16.** Argentina. Industria manufacturera: porcentaje de ocupados en el sector formal por provincia, 1895-2019

Años	1895	1914	1935	1946	1954	1964	1974	1984	1993	2003	2011	2015	2019
<b>Argentina</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>
Buenos Aires	18,33	24,13	25,27	30,19	34,25	39,91	44,73	44,53	42,72	40,55	41,16	41,49	41,54
Catamarca	0,51	1,19	0,21	0,32	0,26	0,19	0,13	0,30	0,63	0,77	0,53	0,53	0,44
Chaco	0,19	1,19	1,38	1,38	1,70	1,14	1,03	1,39	0,89	0,88	0,62	0,63	0,66
Chubut	0,01	0,07	0,38	0,26	0,30	0,43	0,68	1,07	1,09	1,43	0,91	0,95	1,06
Ciudad de Buenos Aires	48,18	36,41	47,71	41,78	34,56	26,05	22,11	16,70	18,70	15,87	17,49	16,61	15,45
Córdoba	4,42	4,94	3,71	4,23	5,06	7,98	8,09	7,69	7,78	7,88	8,51	8,49	8,80
Corrientes	1,90	1,14	0,72	0,69	0,76	0,76	0,63	0,81	0,83	2,09	0,87	0,92	1,01
Entre Ríos	4,95	4,39	2,18	1,70	1,84	2,07	1,55	1,99	1,74	2,05	2,11	2,26	2,44
Formosa	0,08	0,18	0,16	0,21	0,26	0,25	0,27	0,37	0,31	0,24	0,14	0,13	0,14
Jujuy	0,26	1,24	0,54	0,40	0,68	0,62	0,99	1,05	0,84	0,79	1,00	0,97	0,96
La Pampa	0,07	0,34	0,31	0,36	0,29	0,38	0,29	0,47	0,46	0,45	0,31	0,35	0,39
La Rioja	0,41	0,96	0,22	0,21	0,21	0,16	0,12	0,47	0,67	1,12	0,81	0,82	0,72
Mendoza	1,31	3,56	2,11	2,24	2,13	3,74	2,93	4,31	3,84	4,12	3,97	4,03	4,05
Misiones	1,61	0,57	0,23	0,44	0,55	1,02	1,07	1,69	1,18	2,03	1,70	1,73	1,84
Neuquén	0,04	0,11	0,06	0,12	0,13	0,21	0,18	0,37	0,47	0,61	0,60	0,68	0,76
Río Negro	0,02	0,13	0,27	0,38	0,36	0,77	0,60	0,89	0,71	0,85	0,83	1,02	1,14
Salta	0,93	1,54	0,59	0,94	1,31	0,79	0,85	1,03	1,01	1,07	1,26	1,32	1,41
San Juan	1,33	1,11	0,65	0,59	0,68	0,83	0,55	0,92	1,24	1,38	1,29	1,21	1,17
San Luis	0,30	0,70	0,18	0,41	0,47	0,36	0,31	0,72	2,20	1,93	1,59	1,52	1,39
Santa Cruz	-	0,04	0,06	0,04	0,03	0,13	0,10	0,12	0,18	0,27	0,25	0,28	0,28
Santa Fe	11,54	10,42	10,02	9,25	9,37	9,75	9,53	9,78	9,62	10,61	10,56	10,46	10,88
Santiago del Estero	1,20	1,93	0,64	1,60	1,38	0,41	0,45	0,52	0,44	0,47	0,40	0,46	0,45
Tierra del Fuego	0,03	0,01	0,10	0,05	0,04	0,04	0,04	0,45	0,53	0,42	1,00	1,08	0,78
Tucumán	2,38	3,70	2,28	2,21	3,37	1,99	2,77	2,35	1,93	2,11	2,09	2,04	2,24

*Nota: en los totales de Industria Manufacturera no se incluyen ramas de "Reciclamiento" ni "Reparación, mantenimiento e instalación de máquinas y equipos".*

*Fuente: elaboración propia en base a Censos Económicos (1895-2003), OEDE (2011-2019).*

*Las tablas regionales fueron calculadas en 2018, en el marco del programa de investigaciones PALP (UNSAM).*



**Cuadro 17.** Argentina. Porcentaje de ocupados en el sector formal en alimentos, bebidas y tabaco por región, 1895-2019

Años	1895	1914	1935	1946	1954	1964	1974	1984	1993	2003	2011	2015	2019
<b>Argentina</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>
Centro	85,12	69,04	84,10	82,68	73,16	70,63	72,98	69,08	71,76	68,48	67,72	67,33	66,98
Patagonia	0,06	0,61	0,73	0,82	0,75	2,32	1,71	3,38	3,49	4,60	3,97	4,51	5,09
Norte sin promoción	10,74	16,12	8,38	9,29	18,57	13,57	16,12	13,59	12,09	12,95	14,69	14,65	15,46
Provincias con promoción	3,10	7,04	2,40	2,27	2,52	3,55	2,46	3,60	4,42	5,26	4,87	4,60	4,37
Mendoza	0,99	7,20	4,38	4,94	4,99	9,93	6,73	10,34	8,24	8,72	8,76	8,91	8,10

**Cuadro 18.** Argentina. Porcentaje de ocupados en el sector formal en textil, cuero y calzado por región, 1895-2019

Años	1895	1914	1935	1946	1954	1964	1974	1984	1993	2003	2011	2015	2019
<b>Argentina</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>
Centro	93,65	89,58	97,47	96,13	95,70	93,98	92,07	88,03	78,38	76,29	82,45	83,15	83,64
Patagonia	0,08	0,08	0,02	0,12	0,08	0,88	1,86	2,60	2,80	2,49	1,48	1,21	1,10
Norte sin promoción	3,41	5,58	1,79	2,35	3,59	4,23	5,31	6,10	8,61	8,56	6,85	7,05	6,97
Provincias con promoción	1,93	3,44	0,32	0,83	0,34	0,31	0,26	2,52	9,52	11,98	8,64	8,04	7,59
Mendoza	0,93	1,32	0,40	0,57	0,29	0,60	0,50	0,75	0,70	0,69	0,58	0,55	0,69

Cuadros 17 y 18. Centro: Ciudad de Buenos Aires, Buenos Aires, Córdoba, Santa Fe, La Pampa, Entre Ríos; Patagonia: Río Negro, Chubut, Neuquén, Santa Cruz; Norte sin promoción: Corrientes, Chaco, Formosa, Misiones, Salta, Jujuy, Tucumán, Santiago del Estero; Provincias con promoción: San Luis, San Juan, La Rioja, Catamarca, Tierra del Fuego; Mendoza: Mendoza.

Fechas de relevamiento: 10/5/1895; 1/6/1914; 31/10/1935; 31/12/1946; 30/7/1954; 30/4/1964; 30/9/1974; 30/4/1985; resto promedios anuales.

Nota: en los totales de Industria Manufacturera no se incluyen ramas de "Reciclamiento" ni "Reparación, mantenimiento e instalación de máquinas y equipos".

Fuente: elaboración propia en base a Censos Económicos (1895-2003), OEDE (2012-2019).

Las tablas provinciales y regionales fueron calculadas en 2018, en el marco del programa de investigaciones PALP (UNSAM).

**Cuadro 19.** Argentina. Porcentaje de ocupados en el sector formal en muebles, madera y otros por región, 1895-2019

Años	1895	1914	1935	1946	1954	1964	1974	1984	1993	2003	2011	2015	2019
<b>Argentina</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>
Centro	84,92	92,43	78,99	69,43	63,44	80,07	73,25	67,81	71,77	62,52	73,44	73,60	73,11
Patagonia	0,02	0,24	1,81	1,68	1,31	3,27	3,34	4,25	3,66	3,43	2,01	1,89	1,81
Norte sin promoción	10,12	4,56	13,38	22,31	27,84	11,45	18,03	21,82	16,78	26,57	19,15	19,10	19,68
Provincias con promoción	3,14	1,12	3,13	4,14	5,37	1,87	1,70	1,85	2,98	2,67	1,80	1,84	2,00
Mendoza	1,81	1,66	2,70	2,44	2,04	3,34	3,68	4,28	4,81	4,81	3,59	3,57	3,41

Centro: Ciudad de Buenos Aires, Buenos Aires, Córdoba, Santa Fe, La Pampa, Entre Ríos; Patagonia: Río Negro, Chubut, Neuquén, Santa Cruz; Norte sin promoción: Corrientes, Chaco, Formosa, Misiones, Salta, Jujuy, Tucumán, Santiago del Estero; Provincias con promoción: San Luis, San Juan, La Rioja, Catamarca, Tierra del Fuego; Mendoza: Mendoza.

Fechas de relevamiento: 10/5/1895; 1/6/1914; 31/10/1935; 31/12/1946; 30/7/1954; 30/4/1964; 30/9/1974; 30/4/1985; resto promedios anuales.

Nota: en los totales de Industria Manufacturera no se incluyen ramas de "Reciclamiento" ni "Reparación, mantenimiento e instalación de máquinas y equipos".

Fuente: elaboración propia en base a Censos Económicos (1895-2003), OEDE (2012-2019).

Las tablas provinciales y regionales fueron calculadas en 2018, en el marco del programa de investigaciones PALP (UNSAM).

**Cuadro 20.** Argentina. Porcentajes de ocupados en el sector formal en papel, imprentas y ediciones por región, 1895-2019

Años	1895	1914	1935	1946	1954	1964	1974	1984	1993	2003	2011	2015	2019
<b>Argentina</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>
Centro	93,85	91,32	94,59	94,96	95,12	93,84	90,96	92,46	83,48	84,03	85,54	84,64	85,12
Patagonia	0,08	0,34	0,43	0,35	0,34	0,84	1,03	1,35	2,08	2,56	2,23	3,48	2,27
Norte sin promoción	3,38	4,72	3,35	2,71	2,55	2,76	5,66	2,84	7,13	6,65	6,61	6,35	6,83
Provincias con promoción	1,41	1,56	0,70	0,75	0,85	0,75	0,68	1,09	5,27	4,70	3,18	3,11	3,28
Mendoza	1,28	2,06	0,94	1,22	1,14	1,81	1,67	2,25	2,04	2,06	2,44	2,43	2,51

Centro: Ciudad de Buenos Aires, Buenos Aires, Córdoba, Santa Fe, La Pampa, Entre Ríos; Patagonia: Río Negro, Chubut, Neuquén, Santa Cruz; Norte sin promoción: Corrientes, Chaco, Formosa, Misiones, Salta, Jujuy, Tucumán, Santiago del Estero; Provincias con promoción: San Luis, San Juan, La Rioja, Catamarca, Tierra del Fuego; Mendoza: Mendoza.

Fechas de relevamiento: 10/5/1895; 1/6/1914; 31/10/1935; 31/12/1946; 30/7/1954; 30/4/1964; 30/9/1974; 30/4/1985; resto promedios anuales.

Nota: en los totales de Industria Manufacturera no se incluyen ramas de "Reciclamiento" ni "Reparación, mantenimiento e instalación de máquinas y equipos".

Fuente: elaboración propia en base a Censos Económicos (1895-2003), OEDE (2012-2019).

**Cuadro 21.** Argentina. Porcentaje de ocupados en el sector formal en química, refinación de petróleo, caucho y plástico por región, 1895-2019

Años	1895	1914	1935	1946	1954	1964	1974	1984	1993	2003	2011	2015	2019
<i>Argentina</i>	<i>100,0</i>	<i>100,0</i>	<i>100,0</i>	<i>100,0</i>	<i>100,0</i>	<i>100,0</i>	<i>100,0</i>	<i>100,0</i>	<i>100,0</i>	<i>100,0</i>	<i>100,0</i>	<i>100,0</i>	<i>100,0</i>
Centro	97,60	95,83	90,60	89,99	92,84	91,53	93,68	94,45	89,93	89,34	89,12	88,68	89,86
Patagonia	-	0,13	-	0,50	0,47	0,66	0,80	0,68	0,72	0,95	1,56	1,35	1,16
Norte sin promoción	1,59	2,44	8,39	7,19	5,23	4,51	3,03	2,05	2,66	2,31	3,32	3,81	3,39
Provincias con promoción	0,36	0,63	0,26	0,24	0,30	0,45	0,36	1,48	4,70	5,72	4,46	4,59	3,99
Mendoza	0,45	0,96	0,75	2,08	1,16	2,84	2,13	1,33	2,00	1,68	1,55	1,56	1,60

**Cuadro 22.** Argentina. Porcentaje de ocupados en el sector formal en otros minerales no metálicos por región, 1895-2019

Años	1895	1914	1935	1946	1954	1964	1974	1984	1993	2003	2011	2015	2019
<i>Argentina</i>	<i>100,0</i>	<i>100,0</i>	<i>100,0</i>	<i>100,0</i>	<i>100,0</i>	<i>100,0</i>	<i>100,0</i>	<i>100,0</i>	<i>100,0</i>	<i>100,0</i>	<i>100,0</i>	<i>100,0</i>	<i>100,0</i>
Centro	79,71	75,37	93,27	88,96	84,52	84,01	80,52	77,39	72,54	69,83	72,78	73,21	74,47
Patagonia	0,10	0,33	0,52	1,06	1,40	2,07	2,91	3,69	4,88	5,68	4,73	3,90	4,43
Norte sin promoción	15,75	19,27	3,79	5,64	7,53	7,23	8,60	9,72	6,92	10,62	9,08	9,66	8,74
Provincias con promoción	2,91	2,67	1,42	1,75	2,76	2,78	3,76	4,47	10,16	10,48	9,42	9,42	7,84
Mendoza	1,53	2,35	1,00	2,60	3,80	3,90	4,22	4,73	5,50	3,39	3,99	3,81	4,51

Cuadros 21 y 22. Centro: Ciudad de Buenos Aires, Buenos Aires, Córdoba, Santa Fe, La Pampa, Entre Ríos; Patagonia: Río Negro, Chubut, Neuquén, Santa Cruz; Norte sin promoción: Corrientes, Chaco, Formosa, Misiones, Salta, Jujuy, Tucumán, Santiago del Estero; Provincias con promoción: San Luis, San Juan, La Rioja, Catamarca, Tierra del Fuego; Mendoza: Mendoza.

Fechas de relevamiento: 10/5/1895; 1/6/1914; 31/10/1935; 31/12/1946; 30/7/1954; 30/4/1964; 30/9/1974; 30/4/1985; resto promedios anuales.

Nota: en los totales de Industria Manufacturera no se incluyen ramas de "Reciclamiento" ni "Reparación, mantenimiento e instalación de máquinas y equipos".

Fuente: elaboración propia en base a Censos Económicos (1895-2003), OEDE (2012-2019).

Las tablas provinciales y regionales fueron calculadas en 2018, en el marco del programa de investigaciones PALP (UNSAM).

**Cuadro 23.** Argentina. Porcentaje de ocupados formales en maquinaria, equipo, vehículos, metales básicos y productos metálicos por región, 1895-2019

Años	1895	1914	1935	1946	1954	1964	1974	1984	1993	2003	2011	2015	2019
<b>Argentina</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>
Centro	97,60	95,83	90,60	89,99	92,84	91,53	93,68	94,45	89,93	89,34	88,72	87,89	88,60
Patagonia	-	0,13	-	0,50	0,47	0,66	0,80	0,68	0,72	0,95	2,10	2,77	3,19
Norte sin promoción	1,59	2,44	8,39	7,19	5,23	4,51	3,03	2,05	2,66	2,31	2,07	2,03	2,13
Provincias con promoción	0,36	0,63	0,26	0,24	0,30	0,45	0,36	1,48	4,70	5,72	4,94	5,29	4,03
Mendoza	0,45	0,96	0,75	2,08	1,16	2,84	2,13	1,33	2,00	1,68	2,18	2,01	2,05

**Cuadro 24.** Argentina. Porcentaje de ocupados formales en industria manufacturera por región, 1895-2019.

Años	1895	1914	1935	1946	1954	1964	1974	1984	1993	2003	2011	2015	2019
<b>Argentina</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>
Centro	87,49	80,63	89,20	87,51	85,37	86,14	86,29	81,16	81,02	77,42	80,14	79,67	79,50
Patagonia	0,07	0,35	0,77	0,79	0,83	1,54	1,55	2,45	2,44	3,16	2,59	2,93	3,23
Norte sin promoción	8,54	11,50	6,55	7,87	10,02	6,99	8,07	9,22	7,43	9,68	8,08	8,21	8,71
Provincias con promoción	2,58	3,97	1,37	1,58	1,66	1,59	1,16	2,86	5,26	5,62	5,21	5,16	4,51
Mendoza	1,31	3,56	2,11	2,24	2,13	3,74	2,93	4,31	3,84	4,12	3,97	4,03	4,05

Centro: Ciudad de Buenos Aires, Buenos Aires, Córdoba, Santa Fe, La Pampa, Entre Ríos; Patagonia: Río Negro, Chubut, Neuquén, Santa Cruz; Norte sin promoción: Corrientes, Chaco, Formosa, Misiones, Salta, Jujuy, Tucumán, Santiago del Estero; Provincias con promoción: San Luis, San Juan, La Rioja, Catamarca, Tierra del Fuego; Mendoza: Mendoza.

Fechas de relevamiento: 10/5/1895; 1/6/1914; 31/10/1935; 31/12/1946; 30/7/1954; 30/4/1964; 30/9/1974; 30/4/1985; resto promedios anuales.

Nota: en los totales de Industria Manufacturera no se incluyen ramas de "Reciclamiento" ni "Reparación, mantenimiento e instalación de máquinas y equipos".

Fuente: elaboración propia en base a Censos Económicos (1895-2003), ODE (2012-2019).

Las tablas provinciales y regionales fueron calculadas en 2018, en el marco del programa de investigaciones PALP (UNSAM).

**Cuadro 25.** Argentina. Exportaciones manufacturas de origen industrial (MOI) en dólares corrientes

Año	US\$	Año	US\$	Año	US\$
1930	471.508	1960	13.680.918	1990	3.825.000.000
1931	407.492	1961	26.110.486	1991	3.526.000.000
1932	281.103	1962	50.740.000	1992	3.356.000.000
1933	450.425	1963	96.190.000	1993	4.051.000.000
1934	4.583.955	1964	117.200.000	1994	5.124.000.000
1935	3.995.406	1965	97.410.000	1995	7.173.000.000
1936	3.198.619	1966	103.600.000	1996	7.492.000.000
1937	3.869.074	1967	125.600.000	1997	9.306.000.000
1938	5.156.555	1968	170.300.000	1998	9.377.000.000
1939	4.814.044	1969	213.500.000	1999	7.495.000.000
1940	7.620.179	1970	249.500.000	2000	8.621.000.000
1941	19.579.245	1971	273.600.000	2001	8.907.000.000
1942	38.544.941	1972	401.200.000	2002	8.083.000.000
1943	84.934.852	1973	765.400.000	2003	8.353.000.000
1944	75.060.653	1974	975.100.000	2004	10.203.000.000
1945	71.891.750	1975	766.400.000	2005	12.697.000.000
1946	112.841.375	1976	735.700.000	2006	15.524.000.000
1947	50.197.255	1977	1.052.000.000	2007	17.904.000.000
1948	56.370.474	1978	1.518.000.000	2008	22.310.000.000
1949	14.207.742	1979	1.653.000.000	2009	18.661.000.000
1950	14.382.548	1980	1.879.000.000	2010	22.739.000.000
1951	10.984.466	1981	1.780.000.000	2011	27.360.000.000
1952	7.733.774	1982	2.012.000.000	2012	26.072.000.000
1953	4.509.701	1983	1.376.500.000	2013	24.917.000.000
1954	8.706.415	1984	1.495.400.000	2014	21.927.000.000
1955	11.386.627	1985	1.851.200.000	2015	16.799.000.000
1956	12.844.389	1986	1.885.000.000	2016	15.448.000.000
1957	18.435.495	1987	2.065.000.000	2017	17.029.000.000
1958	48.787.662	1988	3.051.000.000	2018	15.610.000.000
1959	12.900.596	1989	3.618.000.000		

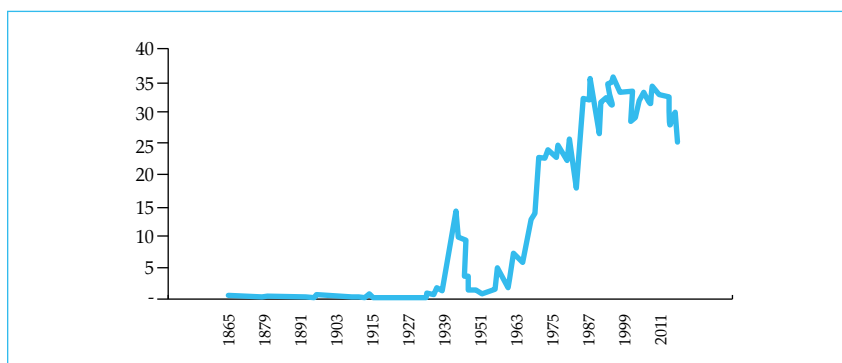
Fuente: elaboración propia sobre Cortés Conde y otros (1964) para el período 1930-1961; elaboración propia sobre Comtrade (2020) para el período 1962-2018.

**Cuadro 26.** Exportaciones manufacturas de origen industrial (MOI). Porcentajes sobre el total de exportaciones

Año	%	Año	%	Año	%	Año	%	Año	%
1865	0,454	1898	0,075	1931	0,101	1930	0,097	1991	28,479
1866	0,216	1899	0,001	1932	0,085	1961	2,684	1992	27,099
1867	0,089	1900	0,001	1933	0,131	1962	3,879	1993	31,798
1870	-	1901	0,017	1934	0,966	1963	6,583	1994	32,175
1871	0,021	1902	0,005	1935	0,795	1964	7,672	1995	34,229
1872	0,009	1903	0,002	1936	0,585	1965	5,961	1996	31,318
1873	0,041	1904	0,003	1937	0,513	1966	5,875	1997	35,726
1874	0,045	1905	0,001	1938	1,151	1967	7,834	1998	36,075
1875	0,015	1906	0,000	1939	0,991	1968	11,629	1999	32,907
1876	0,009	1907	0,003	1940	1,867	1969	12,582	2000	33,256
1877	0,000	1908	0,001	1941	5,350	1970	13,221	2001	33,610
1878	0,049	1909	0,004	1942	6,567	1971	14,936	2002	31,886
1879	0,059	1910	0,004	1943	14,216	1972	20,073	2003	27,968
1880	0,230	1911	0,043	1944	10,801	1973	21,847	2004	29,133
1881	0,072	1912	0,045	1945	9,765	1974	23,061	2005	31,995
1882	0,003	1913	0,032	1946	9,518	1975	23,854	2006	33,531
1883	0,028	1914	0,149	1947	3,088	1976	22,560	2007	32,265
1884	0,001	1915	0,289	1948	3,427	1977	21,785	2008	31,718
1885	0,000	1916	0,017	1949	1,307	1978	25,018	2009	33,679
1886	-	1917	0,163	1950	1,434	1979	22,107	2010	34,066
1887	-	1918	0,118	1951	0,954	1980	22,723	2011	33,382
1888	-	1919	0,050	1952	1,128	1981	23,513	2012	32,728
1889	0,017	1920	0,102	1953	0,405	1982	25,885	2013	33,013
1890	0,007	1921	0,102	1954	0,842	1983	17,071	2014	32,328
1891	0,033	1922	0,079	1955	1,201	1984	18,011	2015	29,775
1892	0,040	1923	0,106	1956	1,358	1985	21,572	2016	27,051
1893	0,028	1924	0,109	1957	1,947	1986	26,488	2017	29,642
1894	0,053	1925	0,114	1958	4,774	1987	31,449	2018	25,611
1895	0,006	1926	0,097	1959	1,335	1988	32,506		
1896	0,015	1927	0,081	1960	1,274	1989	35,391		
1897	0,120	1928	0,095	1929	0,088	1990	30,045		

Fuente: elaboración propia sobre Cortés Conde y otros (1964) para el período 1930-1961; elaboración propia sobre Comtrade (2020) para el período 1962-2018.

**Gráfico 8.** Exportaciones manufacturas de origen industrial (MOI). Porcentajes sobre el total de exportaciones



## Bibliografía

### Artículos y bases de datos

- Comtrade, 2020, UN Comtrade Database. Recuperado de <https://comtrade.un.org/data>.
- Cortés Conde, Roberto, Halperin Donghi, Tulio y Gorostegui de Torres, Haydeé, 1964, *Evolución del Comercio Exterior Argentino. Tomo 1 1864-1930, Tomo 2 1931-1963*, Buenos Aires: ITDT.
- Ferreres, Orlando, 2020, Base de datos de la Fundación Norte y Sur. Recuperado de <https://dossiglos.fundacionnorveysur.org.ar>.
- Kulfas, Matías y Salles, Andrés, 2020, "Evolución histórica de la industria manufacturera argentina. Un análisis a partir de la homogeneización de los censos industriales, 1895-2005", en *Revista Economía y Desafíos del Desarrollo*, vol. 1, n° 5.
- Maddison Project Database (2020). Recuperado de: <https://www.rug.nl/ggdc/historicaldevelopment/maddison/releases/maddison-project-database-2020?lang=en>.
- OEDE, Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, 2020, Base de datos del Observatorio de Empleo y Dinámica empresarial. Recuperado de: <http://www.trabajo.gob.ar/estadisticas/oede/index.asp>.

Timmer, M Marcel, de Vries, G Gaaitzen, y de Vries, Klaas, 2015, "Patterns of Structural Change in Developing Countries", en J. Weiss, y M. Tribe (eds.), *Routledge Handbook of Industry and Development*, Routledge. Recuperado de: <https://www.rug.nl/ggdc/productivity/10-sector>.

### Fuentes de información censal

- 1895: De La Fuente, Diego G.; Carrasco, Gabriel; Martínez, Alberto B. (1898). Comisión Directiva del Segundo Censo de la República Argentina (Buenos Aires). Segundo Censo de la República Argentina 1895. Censos Complementarios. Buenos Aires, Taller Tipográfico de la Penitenciaría Nacional, 1898.
- 1914: Martínez, Alberto B. (1917). Comisión Nacional del Tercer Censo Nacional [Argentina]. Tercer Censo Nacional, levantado el 1º de junio de 1914. Censo de las Industrias. Buenos Aires: Talleres Gráficos de L. J. Rosso.
- 1935: Comisión Nacional del Censo Industrial (1938). Censo Industrial de 1935. Buenos Aires, La Comisión.
- 1946: Dirección Nacional de Investigaciones, Estadística y Censos (1952). Censo Industrial de 1946. Buenos Aires, La Dirección, abril 1952.
- 1953: Dirección Nacional del Servicio Estadístico (1960). Censo Industrial – 1954. Buenos Aires, La Dirección.
- 1963: Instituto Nacional de Estadística y Censos (1965). Censo Nacional Económico 1964. Industria manufacturera. Buenos Aires, INDEC.
- 1973: Instituto Nacional de Estadística y Censos (1975). Censo Nacional Económico 1974. Industria manufacturera : resultados definitivos. Buenos Aires, INDEC.
- 1984: Instituto Nacional de Estadística y Censos (1989). Censo Nacional Económico 85. Industria manufacturera: resultados definitivos, total del país y jurisdicciones. Buenos Aires, INDEC.
- 1993: Instituto Nacional de Estadística y Censos (1998). Censo Nacional Económico 1994. Resultados definitivos, versión revisada: Información complementaria. Total del país: industria manufacturera, comercio, servicios, petróleo y gas, otras explotaciones mineras. Buenos Aires, INDEC.



2003: Instituto Nacional de Estadística y Censos (2020). Censo Nacional Económico 2004/2005. Resultados para el total del país y provincias por sectores económicos. Recuperado de: [https://sitioanterior.indec.gob.ar/cne2005\\_index.asp](https://sitioanterior.indec.gob.ar/cne2005_index.asp).

## Los autores

### Marcelo Rougier

Doctor en Historia, profesor de Historia, y especialista y magíster en Historia Económica, se desempeña como investigador principal del CONICET en el Instituto Interdisciplinario de Economía Política, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires (IIEP-Baires, FCE-UBA). Dirige el Centro de Estudios de Historia Económica Argentina y Latinoamericana (CEHEAL). Es profesor titular de Historia Económica y Social Argentina y editor de la revista *H-industri@*. Sus investigaciones se han focalizado en la historia económica y de las políticas económicas, la industria y las empresas.

### Omar Bascur

Licenciado y profesor en Sociología de la UBA y doctorando en Ciencias Sociales (UBA), es docente de Historia Económica y Social Argentina de la FCE-UBA y de Introducción al Conocimiento de la Sociedad y el Estado en el Ciclo Básico Común en la misma universidad. Es investigador del CEHEAL y miembro del equipo editorial de la revista *H-industri@*. Actualmente se encuentra abocado al estudio de las políticas e ideas desarrollistas en Argentina.

### Ramiro Coviello

Licenciado y Profesor en Sociología por la UBA y magíster en Sociología Económica por la Universidad Nacional de San Martín (UNSAM), se desempeña como docente de Historia Económica y Social General y Argentina y de Economía Política en la Universidad Nacional de José C. Paz y del Seminario de Investigación "Saberes expertos, discursos y la construcción de problemas sociales" en la Facultad de Ciencias Sociales de la UBA. Integra el CEHEAL y

el Programa de Estudios Jacques Martin del Centro Cultural de la Cooperación Floreal Gorini.

### **Federico Ghibaudo**

Licenciado en Economía por la UBA y maestrando en Historia Económica y de las Políticas Económicas (UBA), se desempeña como Asistente de Investigación en el IIEP-Baires. Es docente de Historia Económica y Social Argentina en FCE-UBA.

### **Camilo Mason**

Profesor de Historia (INSP Joaquín V. González) y maestrando en Historia (Universidad Nacional de Tres de Febrero), es miembro del CEHEAL y secretario de redacción de la revista *H-industri@*. Es docente de la FCE-UBA y de la Facultad de Ciencias Sociales (Universidad del Salvador). Actualmente se encuentra investigando la participación de expertos y profesionales y de las publicaciones especializadas con relación a la cuestión energética en Argentina durante los años de entreguerras.

### **Juan Odisio**

Economista, magíster en Historia Económica y doctor en Ciencias Sociales por la UBA, se desempeña como investigador adjunto del CONICET en el IIEP-Baires. Es director del Área de Estudios sobre la Industria Argentina y Latinoamericana del CEHEAL, director de la revista *H-industri@* y editor asociado de *História Econômica & História de Empresas* (Brasil). Sus investigaciones se han centrado en la historia económica de la industria y el pensamiento económico durante el siglo veinte.

### **Mario Raccanello**

Licenciado y magíster en Economía por la UBA, se desempeña como investigador del CEHEAL y del IIEP-Baires. Es docente de Historia Económica y

Social Argentina en la FCE-UBA y miembro del comité editorial de la revista *H-industri@*. Sus investigaciones se han dedicado a la historia empresarial, de las políticas económicas y del pensamiento económico.

### **Diego Rozengardt**

Licenciado en Economía y maestrando en Economía Política con mención en Economía Argentina, desempeñó diferentes roles y cargos públicos (actualmente es Director Nacional de Estudios Regionales y Sectoriales en el Ministerio de Economía de la Nación) y cuenta con tareas docentes en grado y posgrado. Es integrante del CEHEAL. Ha seguido temáticas de pensamiento económico, industria y energía.

### **Andrés Salles**

Licenciado en Economía por la UBA, se encuentra redactando la tesis de finalización de la Maestría en Economía (también por la UBA). Forma parte del equipo de asesores del ministro de Desarrollo Productivo de la Nación, Matías Kulfas. En el ámbito académico se desempeña como investigador en el Programa de Investigaciones Argentina en el Largo Plazo (PALP) de la UNSAM. Además, dicta clases de Estructura Económica Argentina (UBA) y de Macroeconomía, Microeconomía, Desarrollo Económico y Economía Monetaria (UNSAM).

### **Ludmila Scheinkman**

Doctora y profesora en Historia por la Facultad de Filosofía y Letras (FFyL-UBA), es investigadora asistente del CONICET en el Instituto de Investigaciones de Estudios de Género (FFyL-UBA). Es miembro del Núcleo de Historia Social y Cultural del Mundo del Trabajo del Instituto de Altos Estudios Sociales (IDAES-UNSAM) y del CEHEAL. Su área de indagación se vincula con la industria y la experiencia laboral, familiar, cultural, política y de sindicalización de las y los trabajadores en la Argentina de la primera mitad del siglo veinte, en una perspectiva atenta a las diferencias de género y etarias, entre otras.

## **Martín Schorr**

Doctor en Ciencias Sociales por FLACSO-Argentina, licenciado en Sociología por la UBA y magíster en Sociología Económica por el IDAES-UNSAM, es investigador del CONICET y docente en grado y posgrado en la UBA, la UNSAM y diversos centros académicos de Argentina. Se especializa en temáticas industriales y cuestiones asociadas al desarrollo productivo y dinámicas empresariales

## **Daniel Schteingart**

Doctor en Sociología por el IDAES-UNSAM, se especializa en tópicos ligados al desarrollo económico comparado, política industrial, mercado laboral, pobreza y desigualdad. Actualmente es director del Centro de Estudios para la Producción (CEP XXI) en el Ministerio de Desarrollo Productivo de la Nación. También es docente universitario en la Universidad Nacional de Quilmes.

## **Leandro Sowter**

Doctor en Ciencias Sociales, magíster en Sociología y profesor de Historia Económica en la UBA, es miembro del grupo de investigación del CEHEAL. Sus trabajos versan sobre las relaciones entre el Estado, los empresarios y los trabajadores en torno a la política económica en la Argentina. Su investigación empírica se centra en el rol de los consejos y comisiones en la política económica durante el peronismo.

## **Andrés Tavosnanska**

Licenciado en Economía de la UBA, se especializa en el estudio de temáticas relacionadas al desarrollo productivo y la política industrial. Actualmente forma parte del Consejo para el Cambio Estructural del Ministerio de Desarrollo Productivo.











- El 56% de la I+D empresarial lo explica la industria, lo cual muestra que el sector es, por lejos, el que más contribuye a la innovación, paso esencial para el desarrollo.
- La industria nacional realiza un aporte fundamental al empleo de calidad y a la movilidad social ascendente, con más de un millón de puestos de trabajo que constituyen casi el 20% del total del empleo asalariado formal del sector privado.
- La industria es también fundamental para el desarrollo territorial. Ciudades con importantes polos industriales presentan mayores niveles de formalidad y salarios que localidades con baja densidad industrial.
- Asimismo, la industria es un factor indispensable para mejorar nuestro balance de divisas.

La industria manufacturera es clave para el desarrollo económico y social. Revisar y visitar su historia es un ejercicio de vital importancia para aprender de los aciertos y los errores del pasado y fortalecer nuestra perspectiva. Por eso, el Ministerio de Desarrollo Productivo presenta el libro *La industria argentina en su tercer siglo. Una historia multidisciplinar (1810-2020)*, en el que el gran historiador de la industria Marcelo Rougier, junto con un equipo interdisciplinario de destacados especialistas, recorren analíticamente más de dos siglos de ideas, políticas y prácticas.

**MATÍAS KULFAS**

Ministro de Desarrollo Productivo de la Nación



Ministerio de  
Desarrollo Productivo  
Argentina

