

EL PROCESO DE INDUSTRIALIZACIÓN POR SUSTITUCIÓN DE IMPORTACIONES EN LA ARGENTINA

Christina Lucchini

INTRODUCCIÓN

La Argentina es un país rico. A finales de la década del 20 los habitantes de la pampa húmeda tenían un ingreso per cápita similar al de Australia, Canadá y, posiblemente, alrededor del 60% del correspondiente a Estados Unidos. El promedio era algo inferior cuando se lomaban las zonas pobres del país, fuera de la pradera ubérrima, pero el hecho real es que la concentración de la población en la ciudad de Buenos Aires y su zona circundante generaba un mercado importante, de altos ingresos, que se agrupaba en un espacio geográfico relativamente reducido. Un solo dato puede dar una idea de su magnitud: en 1929 el parque local de automóviles era tan elevado como el de Estados Unidos en términos de unidades por habitante. Esa extraordinaria demanda, que reflejaba claramente un mercado sofisticado y de buenos ingresos, se satisfacía íntegramente mediante la importación de vehículos. Lógicamente, para los fabricantes estadounidenses nuestro país se había convertido en uno de los principales mercados en el extranjero. Para la Argentina, se trataba de un lujo apreciable: sólo los enormes réditos del comercio exterior permitían que el país destinara el 14% de sus importaciones totales a la compra de automóviles en los años de auge de 1926-1929.

La oferta de las manufacturas de los países más avanzados desalentaba la producción local. Paralelamente, la extraordinaria magnitud de importación de productos de consumo durables, no durables e insumos reducía proporcionalmente la capacidad para incorporar bienes de producción desde el extranjero. Esta doble tenaza sobre la industria local no parecía preocupar al país oficial. Éste se mostraba más orgulloso de los logros alcanzados que de los problemas posibles: en aquel entonces no se advertían todavía los inconvenientes del modelo agroexportador que se hicieron presentes repentinamente como consecuencia de la crisis de 1929.

LAS INDUSTRIAS EN LA DÉCADA DEL 20

La Argentina no carecía en absoluto de establecimientos industriales en la época de predominio del sistema agroexportador, como suponen algunos. En realidad, había ya una cierta base industrial, relativamente diversificada y escasamente integrada, que pocos años después iba a exhibir abiertamente sus fallas y limitaciones.

En primer lugar, estaban los grandes frigoríficos. Instalados a principios de siglo en unidades de gran tamaño, procesaban la carne que se enviaba al exterior de acuerdo con las exigencias del mercado inglés. Esta industria no competía con la estructura económica existente sino que, por el contrario, se insertaba como un apéndice de la Argentina pastoril, al igual que los ferrocarriles, para impulsar su producción primaria hacia los mercados del exterior.

No debe desdeñarse tampoco la existencia de algunas industrias regionales que conocen desde bien temprano el apoyo oficial mediante medidas arancelarias. Se trata en particular de la actividad azucarera —que a principios de siglo consigue incluso subsidios para exportar— y la industria del vino en la zona de Cuyo. Puede agregarse también la continua aparición de actividades de la rama alimentaria, como lácteos, gallecillas, bebidas, que dan origen a grandes empresas que perduran en muchos casos en la actualidad.

La prioridad de las ramas alimentarias en la estructura era perfectamente lógica en las condiciones productivas de la época. Aunque menos evidente, en otras ramas ocurría una situación similar. En particular el sector mecánico tenía un desarrollo considerable debido básicamente a la existencia de grandes talleres ferroviarios. Estos establecimientos, contruidos desde fines del siglo pasado para atender las necesidades del servicio, se distribuían en buena parte del territorio nacional en forma más armónica que en el resto de la estructura manufacturera local, que tendía a ubicarse en Buenos Aires. En algunos casos se convirtieron en los primeros establecimientos dignos de ese nombre en el interior del país.

Las condiciones de crecimiento de la economía local impulsaban los primeros brotes de un proceso industrial muy especial. Se trataba de una industria limitada a la rama alimentaria y a otras producciones imprescindibles, no competitivas, por razones de costo y distancia, con los centros manufactureros mundiales. Esas fábricas generaban trabajo, formaban técnicos y acumulaban capital, pero no equivalían a una verdadera industrialización, pues no se integraban entre sí; no parecían capaces de expandirse espontáneamente. Más bien, en esos momentos, era cierto lo contrario.¹

LA INDUSTRIALIZACIÓN SUSTITUTIVA

La crisis de la economía mundial de 1919-1930 dañó irreparablemente el sistema económico argentino, basado en la producción agropecuaria exporta-

1. Jorge Schwarzer, "1925-1955: auge, expansión y crisis", en *Todo es historia*, 124, Buenos Aires, 1977.

ble, y modificó sensiblemente su vinculación con el sistema internacional de dominación.

La nueva organización del mercado mundial caracterizada por una coyuntura sistemáticamente desfavorable para los productos primarios, la retracción y el cambio de la inversión internacional, la formación de áreas cerradas y la elevación de rígidas barreras proteccionistas en los países centrales impulsó un cambio lento, difícil al principio, en la organización productiva argentina, que comenzó a volcarse en parte hacia el mercado interno. En esta etapa, conocida habitualmente como de sustitución de importaciones, la industria pasa a ser el elemento dinámico de la expansión económica y, simultáneamente, se produce una traslación de ingresos del sector agrícola al sector industrial.

La crisis del 30 provocó un rechazo mundial de los principios hasta el momento aceptados del libre comercio, y una acentuación de las tendencias proteccionistas. En esa coyuntura se produce un cambio fundamental en las relaciones de la Argentina con los países industrializados de Europa y la finalización del período de crecimiento "hacia afuera" de nuestra economía. Con las dificultades de exportación de los productos tradicionales comienza la escasez de divisas, lo cual derivará en la disminución de nuestra capacidad de importar productos industriales.²

EL IMPACTO DE LA CRISIS SOBRE LA ECONOMÍA ARGENTINA

La disminución de las transacciones internacionales coincidió con caídas de precios que cerraban la posibilidad para la mayor parte de los países de menor desarrollo de continuar con su vida económica normal. Los precios internacionales de los productos primarios exportados por la Argentina cayeron 40% entre 1926 y 1932 mientras que los bienes no agropecuarios mantenían su valor anterior. El portentoso deterioro de los términos de intercambio generado por esta situación es evidente: el país se veía obligado a exportar 65% más en términos físicos para importar la misma cantidad de bienes que antes de la crisis. Debe agregarse que ese esfuerzo era imposible. El cierre de las importaciones por parte de los mercados metropolitanos redujo los volúmenes físicos exportados por la Argentina y generó una tremenda reducción de las importaciones.

Al principio, los observadores mundiales y los grupos dirigentes locales asignaban poca duración a la crisis. Esperaban que fuera un fenómeno pasajero que daría paso a una nueva expansión de la economía mundial. La interrupción del mercado mundial se mantuvo con leves alibajos a lo largo de toda la década del 30. Y nadie sabe cómo terminó, porque se vio seguida sin solución de continuidad por los efectos desastrosos de la Segunda Guerra Mundial, que agregó a los factores económicos la interrupción física de una buena parte del comercio por la acción naval de los países beligerantes. Finalmente, la depresión

2. Cristina Lucchini, *Apoyo empresarial en los orígenes del peronismo*, Buenos Aires, CEAL, 1990.

del comercio mundial fue vencida algunos años después de la guerra, aproximadamente en 1950; pero en ese largo periodo se habían producido cambios irreversibles en la economía internacional y en la estructura local.³

La crisis se trasladó a toda la nación por el mecanismo del comercio exterior. La fuerte caída de la producción agraria se vio acompañada por una rápida migración hacia las ciudades y la aparición de masas de desocupados en busca de empleo. La reducción del mercado interno resultó inferior a la caída de las importaciones por medio de la producción local. Finalmente, el cierre del mercado mundial pesaba notablemente sobre los terratenientes: los elevados beneficios de otros años tendían a caer y por primera vez obligaban a los sectores agropecuarios a pensar en una actividad sustitutiva para sus negocios. De esta manera, la crisis generó los problemas y también los elementos necesarios para la expansión industrial: oferta de mano de obra disponible, un mercado insatisfecho, capitales excedentes. Pero faltaba parcialmente la tecnología y el espíritu empresarial; faltaban también los insumos y era difícil importar bienes de capital. Estas fueron las condiciones socioeconómicas en las que se expandió la industria en la década del 30.

LAS POLÍTICAS ADOPTADAS PARA PALIAR LA CRISIS

Frente a este panorama, la clase política se vio obligada a tomar medidas para reencanizar la economía y buscar un nuevo equilibrio. Muy a su pesar, debió adoptar mecanismos antiliberales, que no tenían como fin primordial beneficiar al sector industrial sino más bien defender de la crisis al sector agropecuario. Se va cimentando así una coalición entre el sector agrario hegemónico y los industriales.⁴

En la situación existente hasta 1930 encontramos pocos planes empresariales que manifesten un criterio industrialista y cierta comprensión de la necesidad de encontrar vías independientes para el desarrollo de la nación y de la sociedad en su conjunto. El criterio preponderante en las agrupaciones de la época sigue siendo el modelo del país agroexportador, que importa materias primas y productos manufacturados, principalmente llegados del mercado inglés.

La crisis del 30 fue un duro golpe para esta mentalidad pastoral, y debido a la situación del comercio internacional el mercado interno va adquiriendo cada vez mayor importancia. Se daban entonces las condiciones para un crecimiento "hacia adentro", o sea, para el florecimiento de una industria que fuera ocupando un mayor terreno dentro de ese mercado interno.

Sin encontrar una respuesta particularmente activa en el Estado, son

3. J. Schwarz, ob. cit.

4. El Estado adoptó la política de regular la producción y comercialización de productos agrícolas mediante la creación de la Junta Nacional de Carnes, el establecimiento del precio mínimo y la limitación de las áreas sembradas. Las carnes fueron objeto de un régimen similar, regulado por la ley de carnes.

básicamente las fuerzas sociales las que se ponen en marcha para compensar los coletazos de la crisis internacional. Algunas voces se hacen oír reclamando una política industrialista a tono con el momento histórico. Alejandro Bunge, pionero en esa lucha que lleva a cabo desde la cátedra, la industria, la investigación y la función pública, declara: "La colonización, la granja, los métodos agrícolas, la selección de semillas, el aprovechamiento de los subproductos en la ganadería y la agricultura, la mayor industrialización de la materia prima nacional y muchas otras cuestiones son hoy, más que nunca, problemas de Estado en la Argentina, por cuanto la importancia y la magnitud de las exigencias en los momentos económicos actuales están por encima de todo esfuerzo individual. La suma de todos los esfuerzos individuales sólo dará frutos apreciables cuando el Estado se haya decidido a ejercer una amplia función de fomento y de dirección general y coordinada".

Para 1932 ya es claro que el país no puede hacerse cargo de los excesivos gastos de las importaciones y éstas comienzan a ser reemplazadas por la manufactura local.

Según datos estadísticos de COMADE-CEPAL, las ramas íntimamente ligadas a la elaboración de productos rurales para el mercado de exportación se mantuvieron con muy poca variación, mientras que aquellas que contribuían a la sustitución de importaciones crecieron notablemente. Entre estas últimas encontramos a los productos textiles, del caucho y derivados del petróleo.

De la comparación entre el censo industrial de 1935 y el censo nacional de 1914 surgen claramente las modificaciones que estaba sufriendo el país en su estructura económica y social, a pesar del escaso estímulo estatal. El consumo de energía, realizado por la industria en 1935 había casi cuadruplicado el registrado por las empresas en 1914. Nuevas industrias se van desarrollando y ocupando un mayor espacio en el mercado, tal es el caso de la textil, que ya alcanza a la industria alimentaria, la de mayor crecimiento hasta ese momento. También la industria mecánica avanza en esos años. La inversión en ésta, para 1914, era del orden de los ciento cuarenta millones, y para 1935 creció hasta los trescientos ochenta millones, igual avance se puede observar en la industria química, que a lo largo de esos años cuadruplica el capital invertido. La expansión de la industria manufacturera se ha hecho notar también en los índices de ocupación. La tasa de crecimiento de la fuerza de trabajo industrial fabril se ubica en el 5,9% anual para 1935. Ahora bien, si analizamos la contribución de cada sector al incremento total de la ocupación, veremos que solamente los rubros de textiles y alimentos y bebidas han aportado el 37% del mencionado incremento. En este periodo, la tasa de crecimiento de la ocupación supera la tasa de producción entre el 4% y el 5%.

Es así como la industrialización limitada, que sirve para sustituir las importaciones en el mercado interno sin alterar demasiado la estructura económica, se convierte en una política adecuada para evitar la salida de divisas. Frente a la saturación de la demanda externa, el aumento de la interna aparece como el camino más aceptable para que el sector agrario no se estanque. Podría así decirse que el sector industrial beneficiaba claramente al agro, produciéndose "una coalición natural de intereses".

A partir de 1930 se produce un cambio en la política gubernamental que pasa de una actitud indiferente frente al sector industrial a otra en la cual comienzan a brindarle cierto apoyo implementando medidas tales como control de cambios, limitación de las importaciones, aumento de los aranceles, devaluaciones monetarias, control de divisas, etc. Ejemplos de esta acción fueron los aumentos de los aforos de 1931 y 1932, un adicional del 10% que se incluyó para los artículos importados en este período, la devaluación de casi un 40% del peso entre los dos años y, en noviembre de 1933, el establecimiento del control de cambios. Todas estas medidas estaban destinadas a desalentar las importaciones y también contribuyeron a reorientarlas hacia aquellos países que interesaban.

Sin embargo, la política proteccionista de los años 30 fue implementada a través de una combinación de derechos y de controles que no eliminaron la amenaza de la competencia extranjera. Recién después de 1940 se aplicaron medidas que desembocaron en el deterioro del vínculo entre el mercado interno y el exterior.

LA PARTICIPACIÓN DEL CAPITAL EXTRANJERO

Hacia fines de la década del 30, nos encontramos con que, debido al nivel de la concentración industrial llevada a cabo en este período y a la importancia de la penetración del capital extranjero en la industria, se fue gestando un proceso de diferenciación interna de la burguesía industrial. Si consideramos que ya antes de la Segunda Guerra Mundial existía una gran concentración industrial que empleaba a más de la mitad de la mano tendremos el siguiente panorama:

1. un sector reducido de la burguesía industrial con el fuerte control sobre el proceso productivo, y
2. una amplia capa de la misma burguesía (más del 90%) con un débil control sobre el proceso productivo (12%).⁵

Si tomamos en cuenta los estudios sobre las inversiones extranjeras en la Argentina, en los cuales se explicita cómo éstas se fueron orientando hacia la industria y la importancia que va adquiriendo la inversión norteamericana, debemos aceptar que la concentración coincide con el origen del capital invertido. O sea que las empresas extranjeras o vinculadas con el capital extranjero son las más altamente concentradas y, por lo tanto, las que controlan la mayor parte de la producción industrial.

Esto nos ofrece algunas explicaciones sobre la limitación de los proyectos industrializantes de la UIA (Unión Industrial Argentina). Si coincidimos en que la UIA representaba prioritariamente a los industriales más poderosos, y por lo tanto ligados al capital extranjero, su interés no iba a ser muy diferente del de

5. Adolfo Dorfman, *Evolución industrial argentina*, Buenos Aires, Lascaña, 1942, p. 263.

los de capital extranjero en ese momento. Por lo tanto, esa entidad no podía sostener; estrictamente, un proyecto que entrara en contradicción con el modelo imperialista.

Sobre este tema algunos autores sostienen que el sistema proteccionista imperante luego de 1930 sirvió para reforzar lo que se podía considerar un modelo de industrialización normal pero que, para 1945, las ramas livianas ya estaban afianzadas y, por lo tanto, no era necesario continuar con tal apoyo. Una vez que estas ramas habían concluido sus posibilidades de sustituir importaciones, el nuevo impulso para la economía debía provenir del crecimiento acelerado de las ramas más pesadas; o sea que cualquier continuación de una política de sustitución de importaciones tenía que partir del desarrollo de la industria metalúrgica. Se critica el sistema proteccionista anterior a 1948 como inadecuado para generar la tan mentada transición, pues derivaría en una industria cara y por lo tanto no competitiva, despertando un cierto recelo por parte de los productores de las ramas livianas, que temían que la producción nacional de los insumos que antes obtenían del exterior les ocasionaría un aumento de sus costos, como efectivamente sucedió. Ejemplo de esta postura se puede obtener a través de las palabras de un testigo de la época, quien ha sido director gerente de SIAM, el señor Guido Clutterbuck: "Nosotros siempre pedíamos la protección industrial a través de la UIA. Yo era secretario de la Cámara de Industriales, el gobierno dio una gran protección a la industria, en algunos casos excesiva, eso para mí no estaba mal, lo que estaba mal era mantenerla mucho tiempo. Lo lógico hubiera sido dársele para comenzar e ir disminuyendo a través de los años, así se promovería la eficiencia. Esa excesiva protección llegó a todas las industrias, y al final resultó contraproducente para nosotros mismos. Pues todos los productos que teníamos que comprar para nuestra propia empresa, que era argentina, los teníamos que pagar más caros, y eso elevaba nuestro producto, y así resultaban más altos todos los costos".

Desde un enfoque más clásico se sostiene que es la penetración del capital extranjero lo que nos permitiría explicar por qué la fracción más poderosa de la burguesía industrial aceptó un proyecto de industrialización limitada sin proponer una profundización que la hubiera llevado a oponerse a los sectores terratenientes, y eventualmente a la política imperialista. Debido a la etapa del desarrollo en la que se encontraban los países centrales (de alto grado de industrialización) les resultaba más conveniente invertir en la industria que exportar directamente el producto terminado. De esta manera recibían mayores beneficios. En efecto: por un lado, la sustitución de importaciones era la actividad más lucrativa en ese momento para los capitales extranjeros en el país y, por el otro, daba respuesta a la necesidad que llenen los capitales de los países más desarrollados de ampliar constantemente las áreas de inversión para dar salida a sus excedentes de bienes de capital. La creación de una industria destinada a sustituir bienes importados en los países periféricos les permitía resolver sus necesidades internas con mayores ganancias, siendo, por lo tanto, más provechoso para ellos exportar los equipos y las maquinarias necesarios a la producción de los bienes de consumo no durables que exportar directamente el producto terminado.

Durante la década de 1930 se mantuvieron una serie de inversiones directas extranjeras que propendieron a la industrialización del país en el período 1933-1943, aun cuando para el final de éste la entrada de capital extranjero había disminuido. La expansión de algunas industrias fabriles, como la del caucho, se debió a la radicación de subsidiarias de empresas extranjeras fabricantes de neumáticos. Otras firmas, como la Ford y la Chevrolet, continuaron su desarrollo en el campo del montaje de automóviles. Hacia fines de los años 30 muchas empresas extranjeras manifestaron su interés por invertir en ramas más complejas, tales como el hierro y el acero. Es así como se va conformando un proyecto en el que coinciden los intereses de varios sectores:

1. la fracción más poderosa de la oligarquía terrateniente;
2. los grandes industriales vinculados a la UTA y ligados al capital extranjero;
3. el capital extranjero.

O sea que, a la luz de una política económica de tipo liberacionista, todas las partes (terrenientes, capital extranjero y determinadas industrias) salían beneficiadas con el modelo de sustitución de importaciones vigente; y ello dificultó el planteo por parte de los industriales de una transformación profunda del esquema productivo, pues corrían el riesgo de perder el apoyo de los otros sectores.

Otra causa que incidió en la industrialización del país aunque en forma más tangencial fue nuestra política exterior y, dentro de ella, la neutralidad que mantuvo la Argentina durante casi toda la Segunda Guerra Mundial. Aquí debemos referirnos al tema de las relaciones de nuestro país con Inglaterra y especialmente con Estados Unidos.

Tradicionalmente nuestra economía estuvo estrechamente ligada a la británica. Gran parte de nuestro extranjerío desarrolló hasta 1930 fue el resultado de esta complementariedad con el mercado inglés, la cual "produjo tanto comercio como inversiones de capital en un grado no soñado hasta entonces en la Argentina". Estados Unidos, aunque había realizado considerables inversiones de capital principalmente en la década del 30 y había conseguido ocupar un segundo lugar, está muy lejos de los guarismos británicos. No sucedía lo mismo con la participación estadounidense en el mercado argentino, en donde sí era un competidor importante de Gran Bretaña. No obstante, la situación se revierte cuando observamos el nivel de las exportaciones argentinas hacia el Reino Unido, siendo imposible para Estados Unidos competir con ellas, ni aun durante los períodos bélicos o de entre guerras. Se puede afirmar que el mercado argentino era tan importante para Inglaterra como el inglés para nuestro país.

Sin embargo, a pesar de su estrecha vinculación económica y cultural con Europa, la Argentina formaba parte de América latina. Así lo entendieron Estados Unidos, puesto que la incluyó dentro de su política para los países del sur del hemisferio, y así también lo comprendió nuestro país, que consideró que debía marchar a la cabeza de las naciones sudamericanas. Debido a esta intención de liderazgo y a las aspiraciones similares de Estados Unidos, la política exterior de ambas naciones estaba destinada a confrontarse permanen-

temente. El Departamento de Estado norteamericano la acusaba de instrumentar una política exterior antiestadounidense, que obstaculizaba el despliegue de su poderío debido al apoyo de potencias europeas. En todas las reuniones y conferencias panamericanas, la Argentina participó con posturas críticas hacia Estados Unidos, y sus intentos de hegemonía hemisférica, oponiéndose sistemáticamente a la implementación de pactos de seguridad colectiva que aislaran a América de Europa. Los ingleses siempre consideraron que la política antargentina por parte de los estadounidenses estuvo basada en esa permanente resistencia de nuestro país a su predominio hemisférico, y recién en segundo término por su deseo de reemplazar a Gran Bretaña en su influencia rioplatense. Y fue en gran medida esta relación con el Reino Unido lo que permitió a la Argentina mantener una posición equidistante y desafiar durante décadas las pretensiones estadounidenses.

El tema que dominaba las relaciones internacionales en los inicios de la década del 40 era la posición de las naciones respecto de la Segunda Guerra Mundial. Al inicio de la guerra la Argentina y Estados Unidos tenían para los ingleses una postura similar frente a la conflagración: no se podía suponer que abandonarían su posición neutral. A pesar de ello, confiaban en que nuestro país seguiría exportando provisiones al Reino Unido, considerando ésta una contribución más importante que la formal declaración de guerra que obstaculizaría este flujo indispensable. Luego del hundimiento del Graf Spee en la batalla del Río de la Plata, el gobierno argentino consideró muy improbable la continuación de una política de neutralidad. Para diciembre de 1939 le sugirió a Roosevelt la posibilidad de abandonarla, pues de hecho ni Estados Unidos ni otros países de Europa realmente la cumplían, y adoptar una posición intermedia de "no beligerancia", similar a la de Italia. La propuesta fue rechazada por el gobierno estadounidense sobre la base de diferentes argumentos: 1) se creía que la opinión pública de Estados Unidos se opondría; 2) se quebraría la unidad interamericana; 3) requeriría una modificación de la ley de neutralidad de 1934, y 4) ésta permitía la venta de productos a países beligerantes que pudieran retirarlos en el puerto de origen.

El desaire estadounidense fue agravado por una declaración pública de Roosevelt, para mediados de 1940, en el que se señalaba a la "no beligerancia" como la política oficial de Estados Unidos, sin mencionar —como hubiera sido de rigor— la iniciativa argentina para abandonar la neutralidad. Estados Unidos no estaba dispuesto a seguir la propuesta argentina para abandonar la neutralidad, sino que por el contrario esperaban que nuestro país los secundara a ellos.

De manera que el principal problema entre Estados Unidos y nuestro país, por el cual fuimos permanentemente castigados, fue nuestra política desafiante ante estadounidense, pues "el fracaso argentino en romper con el Eje presentó un problema grave, pero decididamente secundario. Es así como para 1940 se puede observar que las inversiones directas de Estados Unidos en la Argentina eran mayores en un 60% a las inversiones en Brasil; mientras que para 1955 fueron sólo 40% de las mismas. De esa época data la aceria de Volta Redonda obtenida por Brasil.

La prosecución de una política económica que siguiera favoreciendo en forma

Capital Federal es donde más se nota la participación diferencial entre argentinos y extranjeros en la rama secundaria. Para 1895 había cuatro veces y media más extranjeros que argentinos, y para 1914 la diferencia era de más de tres veces en favor de la categoría extranjeros.

El siguiente cuadro nos indica la ubicación de los inmigrantes en las diferentes categorías ocupacionales y ramas de actividad.

EXTRANJEROS EN ALGUNAS CATEGORÍAS OCUPACIONALES Y ECONÓMICAS DE LAS RAMAS SECUNDARIAS Y TERCARIAS POR CIENTO PERSONAS DE CADA CATEGORÍA, 1895-1914			
Categorías ocupacionales y económicas	1895		1914
Propietarios de industria*	81		66
Propietarios de comercio*	74		74
Personal (obreros y empleados de comercio)*	57		53
Personal (obreros y empleados de industria)*	60		50
Profesionales liberales*	60		50
Personas ocupadas en ind. y artesanía domést.**	18		27
Empleados públicos**	30		18
Empleados de comercio**	63		51
Trabajadores del servicio doméstico**	25		38

Fuentes: * I y II censos nacionales, censos especiales.
** II y III censos nacionales, censos de población.

Gino Germani señala que en el proceso de transformación que sufrió la estructura social del país los extranjeros preferían las nuevas ocupaciones que iban generándose a partir del desarrollo económico, y en menor número se dirigían a los empleos públicos, a los empleos artesanales y al servicio doméstico. Estos estratos predominaban en los sectores medios que se expandían y se correspondían con las modernas estructuras económicas que reemplazaban las de la sociedad tradicional. Dentro del sector manufacturero los extranjeros se orientaban hacia las ramas más modernas, como la metalurgia, la química y la construcción.

Muchos de los comerciantes extranjeros y especialmente aquellos que se dedicaban a la importación se convirtieron en industriales a partir de la reinversión de las utilidades que les dejaban esas actividades. Mientras que estos empresarios manufactureros se fueron radicando principalmente en la Capital y el Gran Buenos Aires y en menor medida en las provincias de Santa Fe y Córdoba, la inversión argentina se orientó hacia zonas más alejadas de Buenos Aires.

En líneas generales podemos considerar a los industriales divididos en dos grupos:

Cristina Lucchini

discriminatoria los intereses agropecuarios no iba durar mucho. Otros sectores sociales terminarían por cuestionar su marginamiento y protestarían frente a la discriminación de que eran objeto. Cada vez más voces se hacían oír oponiéndose a lo que consideraban una política comercial libre cambista. Una crítica habitual entre los partidarios del proteccionismo apuntaba a la gran cantidad de productos importados que entraban libremente a nuestro país. Según datos de la Dirección General de estadísticas, casi el 50% de las importaciones libres de derechos estaban conformadas por equipos y materiales de transporte, más el coque y el carbón. Estos insumos se destinaban, en su mayor parte, a los ferrocarriles. También ingresaban al país, sin pagar derechos, algunas materias primas, ciertos suministros industriales y maquinaria agrícola. Todo esto atentaba contra la posibilidad de sustituir ciertos rubros que el país estaba en condiciones de producir, aunque quizá resultarían más onerosos en un comienzo, hasta que se equipararan con los importados.

Cada vez se hacía más evidente la necesidad de establecer una política defensiva de la incipiente producción nacional. La ocasión se presentará con la Segunda Guerra Mundial. Ésta determinó el cierre del mercado exterior y la necesidad de una abastecimiento local, motivo de impulso para la industria en desarrollo.

EL PAPEL DE LOS INMIGRANTES EN LA CONFORMACIÓN DEL NUEVO EMPRESARIADO INDUSTRIAL

El tipo de acumulación que se había venido realizando en la Argentina desde la década del 30 había dado lugar al desarrollo de una pequeña y mediana industria nacional, considerada poseedora de un gran potencial económico y político, aunque momentáneamente no tuviera el poder para ejercerlo.

El gran crecimiento de este grupo representante de las industrias nuevas (como textiles y metalúrgicos) se produjo básicamente gracias a la inversión de ahorros urbanos destinados a ese fin por sus propietarios, reclutados entre sectores medios, muchos de ellos de origen inmigrante. Así fue como se fue conformando un cuerpo social diferente del que dio origen a las industrias tradicionales, fundamentalmente concentrado en el rubro alimentario. Este sector más reciente fue aglutinando a una mayoría de inmigrantes que se iban radicando en el país, vinculándose a la actividad industrial y, dentro de ésta, a las ramas más nuevas.

En el proyecto de la generación del 90 el desarrollo debía ser promovido por una minoría ilustrada, con pautas modernas, reservando a las masas de inmigrantes como mano de obra para la obtención de los bienes agropecuarios. Pero no todo sucedió como se esperaba, y a pesar de la incorporación de colonos en las zonas rurales de algunas provincias, la mayor parte de ellos elige la ciudad como lugar de residencia. En el censo de 1914 se puede ver que de los 2.300.000 extranjeros radicados en el país, casi el 70% reside en zonas urbanas. También hay que tomar en cuenta como factor determinante de la localización de los inmigrantes la oferta ocupacional y la preparación que ya traían consigo. En la

1. Uno que aglutina mayoritariamente a las viejas firmas situadas en Buenos Aires y sus alrededores, de tamaño considerablemente grande, en muchos casos conectados con el capital extranjero, y que producen principalmente para el mercado externo.
2. Otro grupo que reúne las firmas más nuevas, de menor tamaño, situadas tanto en Buenos Aires como en el interior del país, y que producen principalmente para el mercado interno. Este último sector emerge en el marco de un crecimiento acelerado y caliente de planificación. Fue un proceso en el cual tuvieron decisiva participación las fuerzas sociales y en el cual se trasladaron ingentes capitales del sector agropecuario al industrial. Este desarrollo permite la incorporación de nuevos actores sociales al panorama nacional, que intentarán oportunamente desplazar a los anteriores de su lugar privilegiado en la sociedad.

Así es como se van incorporando a la vida económica, social y política del país un grupo de pequeños y medianos industriales que carecían de fuerza económica y, por tanto, de peso político, y cuya única alternativa de participación se la brindaban la posibilidad de una alianza con un sector del Estado que hiciera viable su acceso al poder. Sólo a partir de esta alianza con una parte del Ejército podrían llegar a imponer su proyecto industrialista al resto del cuerpo social. Estos industriales, además, compartían una serie de intereses con el movimiento obrero, puesto que sus miembros dependían de la expansión de los salarios para aumentar el estándar de vida y favorecer así la creación de un mercado interno. Para ello estaban dispuestos a apoyar una política de aumentos salariales que beneficiaran a los obreros y, a cambio, pretendían recibir apoyo crediticio y una fuerte protección para sus productos.

Es así como parecería que el régimen peronista fue capaz de articular una alianza entre empresarios de ciertos productos de consumo doméstico y el movimiento obrero, en torno del interés mutuo en la continua expansión del mercado interno.

En los primeros años de la década del 40 encontramos un sector del Ejército que se propendría llevar adelante un modelo de desarrollo industrial autónomo que beneficiaría a estratos sociales hasta ese momento postergados. En su proyecto incluyen ciertas aspiraciones caras a las Fuerzas Armadas, centradas fundamentalmente alrededor del tema de la defensa nacional junto a una política proteccionista que garantizará la supervivencia y el desarrollo de la incipiente industria nacional y una distribución más equitativa para los sectores sociales de más bajos ingresos. Este modelo encontrará un momento favorable para su emergencia en la nueva coyuntura internacional que se abrirá con la Segunda Guerra Mundial.⁶

6. Cf. C. Lucchini, ob. cit.

MILITARES E INDUSTRIA: EL GRAN MIEDO DE 1942-1943

En la Argentina, durante la Segunda Guerra Mundial, el peligro de la agitación social para cuando terminara el conflicto llegó a convertirse en una especie de psicosis colectiva, especialmente sentida por quienes estaban más en contacto con el ambiente obrero, por ciertos especialistas ideológicos, así como por los militares que a través de la conscripción y de su circulación por los cuarteles del interior podían visualizar mejor las tensiones sociales que se acumulaban. En el ambiente empresarial era importante lo que pensaba la Unión Industrial Argentina y algunos grupos de profesionales cercanos a la temática industrial, como los economistas y otros científicos sociales nucleados en la *Revista de Economía Argentina* y el Instituto Bunge de Investigaciones Económicas y Sociales. La Unión Industrial creó en 1942 el Instituto de Estudios Económicos y Sociales, que funcionó hasta 1945, organizando conferencias de importantes personalidades, incluyendo muchos militares. Fue un intento de entendimiento militar-industrial. Los órganos de las Fuerzas Armadas, por cierto, también contribuían a analizar esta temática.

Lo que corresponde analizar aquí son las actitudes de dos actores sociales, los militares y los industriales, especialmente en dos lemas: 1) la necesidad de industrializar el país para proveer a su defensa, y 2) la prevención de agitaciones sociales, tendencialmente de tipo revolucionario, que se preveía, para después de la guerra. Para los militares el lema industrial era esencial, aunque subordinado a la preocupación profesional por la defensa; para los industriales era consustancial con su propia supervivencia para consolidar la prosperidad que la guerra había traído, después de la crisis del primer año (1940), pues las importaciones se habían casi paralizado, facilitando un amplio mercado local y aun latinoamericano, mientras que las exportaciones subían y aumentaban las reservas.

El coronel Manuel Savio, uno de los primeros invitados a la serie de exposiciones patrocinadas por la Unión Industrial Argentina, instaba a aceptar la intervención del Estado para planificar la economía, porque "el peor aspecto de la posguerra es el caos económico". Su prédica industrialista es por demás conocida y está extensamente documentada: por supuesto que ella se realizaba en conjunción con ciertos sectores del empresariado industrial organizado. La preocupación por lo que ocurriría después de la guerra se centraba, fundamentalmente, en el previsible caos productivo que podía "hacer más víctimas que la guerra misma", ser más "destructiva que constructiva".

Era una opinión compartida en algunos sectores católicos que, al reabrirse la importación, habría "una competencia ruinosa para buena parte de la industria nacional y se provocaría la desocupación industrial y el estancamiento de la actual diversificación de la producción". Por eso concluían que "el capitalismo es enemigo de la propiedad", novedosa formulación de una larga tradición de pensamiento social católico y que recomendaría en la doctrina de la tercera posición. Y que, por lo tanto, había que evitar que el retorno de la paz "produjera un verdadero cataclismo económico y social para el país". Se

señalaba también que, aunque la guerra evitaba la desocupación, ésta iba a volver con la paz; había cada vez más proletarios, y eso, unido a la condición extranjera, hacía temer por "la unidad social de nuestro país". Era imprescindible apoyar la reconversión a la paz de las industrias, aunque no era posible protegerlas a todas, había que evitar la formación de "ejércitos de desocupados". Se temía que "si no se llega a solucionar el problema de los trabajadores, la desesperación humana puede llegar a venderlo todo a quienes llegan con promesas mesiánicas. Para que la Argentina no sea comunista, es necesario que sea cristiana, no sólo en el orden de la fe, sino en el de la organización social".

Se daba aquí un acercamiento entre minorías de empresarios industriales, militares e intelectuales ligados al pensamiento social católico y al nacionalismo falangista. Por diversas razones, todos ellos coincidía en una política de industrialización intensificada, proteccionismo y producción de bienes que sirvieran para la defensa nacional. Esta convergencia de intereses económicos, actitudes profesionales, ideologías y temores sentó las bases para el reclutamiento de la élite política que llevó a Perón al poder, y que tuvo en el GOU (Grupo de Oficiales Unidos) su expresión militar desde comienzos de 1943. En esta élite política los elementos más visibles fueron los militares, los intelectuales católicos y algunos dirigentes políticos y, en una segunda etapa, sindicales. En el conjunto, los industriales no fueron tan evidentes, aunque algunos hubo que alcanzaron prominencia, desde temprano, como el textil Rolando Lagomarsino y el metalúrgico Miguel Miranda, en una etapa más tardía.⁷

LA GUERRA Y LA INDUSTRIALIZACIÓN

Hay una idea muy extendida de que la guerra estimuló la industrialización. En realidad, estimuló la expansión industrial pero le cercenó simultáneamente todas las posibilidades de desarrollo productivo. La industria local creció acudiendo al expediente de utilizar al máximo los equipos disponibles mediante la ocupación del mayor número posible de obreros. El crecimiento industrial revelaba en sus detalles más íntimos las fallas productivas de la economía argentina heredadas del viejo modelo agroexportador con su confianza ilimitada en el mercado mundial.

La inversión bruta fija en maquinarias y equipos, que en el período 1935-1939 alcanzaba al 10,9% del producto, a pesar de las dificultades para importar cayó en el quinquenio siguiente al 6,2%, cuando el abastecimiento desde el exterior se hizo imposible. En consecuencia, el capital existente instalado en el país en la industria se mantuvo constante, en el mejor de los casos, en el período de la guerra.

Las exigencias de la producción incentivaron el uso del ingenio nacional y el esfuerzo humano de grupos obreros cada vez más numerosos a costa de la productividad del sistema. Entre 1939 y 1946 la producción industrial se incrementó el 45%, una cifra realmente formidabile, pero sin que mejorara el

7. Torcuato S. Di Tella, *Sociología de los procesos políticos*, Buenos Aires, GEL, 1985.

equipamiento. En el mismo período, los obreros ocupados ascendieron en 66% con un descenso de la productividad por persona ocupada del 13%.

En algunas ramas, como la textil, el aumento de la producción fue posible gracias al mayor abastecimiento interno de fibras y al uso intensivo de los equipos existentes. En otros, como en transporte ferroviario, echando mano a recursos tan especiales como introducir cualquier elemento combustible en las calderas de las locomotoras. En ambos casos, las soluciones inevitables aceleraban el desgaste de los equipos a cambio de incrementar la oferta en ese momento de necesidad. En otros casos, en cambio, el aumento de la producción resultaba casi imposible por la falta de equipos, como en la siderurgia y ramas mecánicas derivadas.

La organización de Fabricaciones Militares en 1941 y la promoción de los yacimientos de hierro de Jujuy no alcanzan a resolver los problemas creados por el conflicto mundial. Altos Hornos Zapla recién comienza a producir en 1945, iniciando el camino de la independencia siderúrgica, y en ese entonces se reanuda los estudios para fundar SOMISA, cuya ley de constitución se aprueba en 1947. Durante la guerra el abastecimiento de hierro se hizo crítico y obligó a esfuerzos inauditos.

Los años de posguerra encontraban una economía distinta que la registrada en la década del 30. El país contaba con una estructura industrial de considerable tamaño y asentada en buena parte de su territorio. Las estadísticas señalaban que alrededor de 1941 el aporte industrial al producto bruto interno había superado al registrado por la actividad agropecuaria, convirtiendo al sector en el núcleo económico de mayor peso en la estructura productiva local.

En 1946 la industria ocupaba un millón de obreros, el doble que en 1937, lo que implicaba una tasa de absorción de alrededor de cien mil personas por año en ese período. La industria abastecía ampliamente algunos sectores de la vida nacional; más aún, apoyada por la situación de parálisis del intercambio internacional, llegó a exportar bienes industriales a otros países. En especial, otros países americanos, y algunos menos desarrollados de otros continentes.

El aparato industrial había modificado la conciencia nacional respecto de su existencia. La necesidad de precaverse de una nueva crisis externa se sumaba a la convicción del problema social que generaría una enorme masa de desocupados si se abrían las puertas a la competencia exterior, para impulsar a muchos al sostén y la protección de la industria.

Finalmente, los años de guerra habían visto el crecimiento de un importante aparato productivo en manos del Estado. La rápida expansión de Fabricaciones Militares, la nacionalización de las empresas alemanas y su concentración en el grupo DINIE, la expansión de las actividades energéticas (petróleo, electricidad) y la creación de la Flota Mercante estaban generando un sector industrial estatal de considerable dimensión. Debe mencionarse también la expansión de la Fábrica Militar de Córdoba, fundada en la década del 20, y que a partir de la del 40 toma gran impulso en las actividades mecánicas. Conocida entonces como IAME, la empresa prepara el lanzamiento de la producción de tractores, motocicletas y autos, que darían nacimiento en la década siguiente al poderoso polo industrial cordobés en ese sector.

El crecimiento del sector estatal tendía a asociar al Estado con los empresarios: en múltiples actividades las empresas oficiales y privadas interactuaban entre sí a través de lazos comerciales y productivos.

Todos estos cambios de estructura no alcanzaban a compensar el gran problema de la época. Es que el crecimiento operado en la guerra había agotado la industria. Su expansión se había operado en buena medida a costa del consumo acelerado de los equipos productivos que ya estaban obsoletos y demandaban urgentemente su renovación.

El triunfo de la industria coincidía con su agotamiento. Era necesario reemplazar los equipos gastados, ampliar al máximo la capacidad productiva en las áreas energéticas y de transporte, lograr la integración industrial, o condenar a la industria a una mera extinción biológica.

LA ESTRATEGIA DE POSGUERRA

Durante la Primera Guerra Mundial habían aparecido algunas industrias locales que fueron rápidamente barridas por la competencia extranjera a partir de 1918. Pero en 1946 esa situación era irreparable después de diez años de expansión industrial y con un millón de obreros ocupados a los que ninguna otra actividad podía absorber. Sin embargo, el desplazamiento de la industria local era perfectamente posible si se abrían las barreras aduaneras.

Por eso, la tarea más urgente consistía en renovar los equipos industriales obsoletos, reforzar el aparato industrial existente ampliándolo en extensión y hacia las ramas básicas, poner, en fin, a la industria en condiciones de eficiencia para competir con el extranjero. En cambio, la política de posguerra fue predominantemente "defensiva" y articulada con el menor de los riesgos que se esperaba a partir de los reajustes económicos que traería aparejada la paz.

En los primeros años de la posguerra se compraron algunos equipos en el exterior, renovando parcialmente el parque industrial, aunque se mantenían graves carencias en lo que respecta a los transportes y la energía eléctrica, donde la economía nacional padecía de un profundo atraso. Por primera vez en muchos años el período 1946-1948 señala un aumento de la productividad de la mano de obra, que es importante básicamente como cambio de tendencia. En realidad recién en 1951 la industria logra alcanzar los niveles de productividad por hombre de 1937, que eran pobres en términos internacionales en aquella época y ridículamente bajos luego de las transformaciones productivas de la década del 40.

Por ese entonces, la Argentina había agotado su reserva de divisas en la compra de activos extranjeros existentes en el país y en importaciones masivas de bienes, y comenzaba a entrar en un nuevo período de restricciones externas. Esta vez la causa determinante no era el mercado mundial que mantenía una demanda sostenida de nuestros productos. La persistente sequía de 1952 se suma a la reacción de los terratenientes frente a la política agropecuaria para dejar al país sin saldos exportables. La caída de las exportaciones afecta en

forma fulminante el proceso productivo nacional. De 1951 a 1954 la expansión industrial se detiene junto con las cifras de productividad. Es la época del racionamiento forzoso de energía, del continuo descalabro del sistema de transportes, del control de las importaciones. La política defensiva redundante en situaciones negativas para una industria que no puede renovarse y sobrevive al amparo de la muralla aduanera.

En la estrategia industrial la mejor defensa contra la competencia exterior consiste en la renovación incesante de los equipos y las técnicas, que es una forma de ataque.

LA NUEVA CRISIS

En los primeros años de la década del 50 la industria progresó algo en la oferta de bienes de consumo final, pero con pasos cada vez más difíciles. Hubo avances en la producción de heladeras y radios, así como en productos químicos, pero en todos los casos aparecían limitaciones por la falta de insumos básicos y de equipos importados.

La esperada producción de acero no se logró por inconvenientes para importar.

Los equipos industriales envejecidos y la carencia de infraestructura adecuada y eficiente estaban generando una situación de crisis que el lado externo argentino no podía resolver. El sector agropecuario, único capaz de producir divisas, estaba igualmente estancado por la falta de insumos técnicos (tractores, fertilizantes, semillas) y por las peculiares características a los estímulos del mercado.

El modelo de sustitución de importaciones tenía todavía posibilidades de extenderse, tal como ocurrió pocos años después cuando el país se lanzó a fabricar masivamente automóviles, televisores y plásticos. Pero la escasez de divisas se estaba convirtiendo en el problema más grave de una industria que no encontraba vías de salida normales en las condiciones imperantes en la economía local.

En esos entonces, el sector empresario local se convenció de que la única salida consiste en continuar el proceso de sustitución de importaciones con el apoyo del capital extranjero, único capaz de aportar los equipos que la estructura productiva local no permitía comprar.

La CGE declara, entonces, que "la evolución del balance de pagos señala el hecho de que no será posible atender las necesidades de inversión que la economía argentina necesita para mantener un ritmo de progreso crecientemente intenso. Es necesario fomentar el ingreso de capital extranjero en la medida en que no se pueda hacer frente a las necesidades con las disponibilidades del país". Este informe abrió paso a medidas en esa dirección, que culminaron años después en el gobierno de Frondizi.

Con el tiempo, la Argentina descubrió que su industria seguía sin romper el cordón umbilical que la ataba al exterior y que se mantenían los problemas. La

CGE volvió entonces a sus antiguas políticas nacionalistas y otro sector empresario propuso nuevas medidas eficientistas en ensayos que siguieron hasta los años 70. Pero pocos recuerdan que muchos de los problemas actuales nacieron debido a las características de la respuesta productiva local a la crisis y a la guerra. Y que, hilando más fino, dependen todavía de las decisiones tomadas en la etapa del modelo agroexportador cuando la restricción externa no era un problema y la industria era menospreciada por los dueños del poder. La Argentina paga todavía la ilusión de la época en la que creía que una gran estancia puede ser fuente de riqueza en un mundo donde sólo cuentan la tecnología y la mecanización.⁸

LOS LÍMITES DE LA SUSTITUCIÓN DE IMPORTACIONES

La sustitución de importaciones, al no modificar profundamente la estructura productiva argentina, pronto alcanzó sus límites. Ya señalamos la incidencia de algunos factores, como la escasez de inversión en bienes de capital, que derivó en una industria de baja productividad y altos costos; también señalamos la falta de desarrollo de industrias básicas que acompañaron el crecimiento en la necesidad de insumos. Esta situación creó rápidamente una mayor dependencia con el exterior, en tanto crecían los requerimientos de insumos y bienes intermedios para la producción (especialmente los combustibles), agregándose la necesidad de renovar los bienes de capital deteriorados y, sobre todo, una infraestructura que bien pronto resultó inadecuada. La demanda interna, por su parte, permaneció relativamente estable, y, por no haber habido transformaciones sociales profundas, no superó los límites anteriores al proceso, agolándose así las posibilidades de expansión.

La producción local, muy cara, sólo pudo subsistir con el mantenimiento de la protección estatal, cuya acción determinó la formación de una industria incapaz de superar esa etapa. La dependencia externa se volvió a manifestar por el lado de las divisas, provocando nuevamente un estrangulamiento en el crecimiento.

La agricultura y la ganadería, fuentes habituales de divisas, fueron incapaces de proporcionar las cantidades necesarias. Las exportaciones se mantuvieron estacionarias con algunos alibajos, mientras que las importaciones aumentaron año a año, con algunos saltos. En los últimos años, los saldos se volvieron negativos.⁹

8. J. Schwarzer, ob. cit.

9. Ingresos y egresos corrientes de la balanza de pagos (en millón de dólares):

	Egresos			Sobran tes de recursos corrientes
	Exportaciones u otros ingresos	Importaciones corrientes	Rembesas de intereses y utilidades	
1945	779	286	172	321
1946	1.190	464	134	592
1947	1.529	971	83	575

No solamente la demanda se había limitado, apareciendo competidores como Estados Unidos, sino que el mercado interno empezó a absorber mucho más, limitando los saldos exportables. La relación entre la producción agropecuaria, las exportaciones y el consumo interno corrobora esta afirmación.

PRODUCCIÓN Y CONSUMO DE BIENES DE EXPORTACIÓN, 1926-1954				
	Producción		Exportación de la produc. pampeana	Porcentajes consumo en el total del país
	pampeana	total país		
1925-1929	7.738	9.945	67	49
1930-1934	8.025	10.546	63	52
1935-1939	8.575	11.531	58	57
1940-1944	9.959	13.401	35	78
1945-1949	9.072	12.756	40	70
1950-1954	8.383	12.482	32	78

Fuente: Rolman y Romero, ob. cit.

Incluyeron, sin embargo, factores más profundos. Las nuevas características de los mercados exigían pasar de una producción extensiva cuyos límites territoriales habían sido alcanzados a otra tecnificada y diversificada. La persistencia de la propiedad latifundista, uno de los rasgos más característicos de esta industrialización sin revolución industrial, que mantiene los viejos modos de tenencia de la tierra imposibilitó este desarrollo técnico. Es en este aspecto donde más claramente se advierte la coexistencia durante la etapa de sustitución de latifundio e industrialización.¹⁰

1948	1.422	1.057	10	355
1949	1.022	890	10	126
1950	1.168	800	13	355
1951	1.184	1.211	28	55
1952	693	926	10	243

Fuente: A. Rolman y L.A. Romero, ob. cit.

10. Alejandro Rolman y Luis Alberto Romero, *Sistema socio-económico y estructura regional en la Argentina*, Buenos Aires, Amorrortu, 1973.