

Marcelo Rougier
Director

Estudios sobre la industria argentina



**Políticas de promoción
y estrategias empresariales 2**

Lenguaje **claro**
editora

En este libro:

- La planificación económica en la Argentina entre 1945-1975.
- Gobierno desarrollista y sector industrial en la provincia de Santa Fe.
- Dalmine-Safta: relación entre tecnología, sociedad y política.
- La industria del tractor frente a los cambios estructurales de la economía.
- Consolidación del complejo celulósico-papelero en la Argentina.
- Macar SRL, un caso de sustitución de importaciones.
- De la expansión a la quiebra de la Fábrica de Vidrios y Opalinas Hurlingham.
- El Complejo Petroquímico de Ensenada y el Estado empresario argentino.
- Acciones y reacciones en la industria química: el caso ALPAT.

Autores:

Baron y Tempestoso, Castro, Dethiou, Fiszbein, Odisio, Pampin, Raccanello, Rougier, Simonassi.

ESTUDIOS SOBRE LA INDUSTRIA ARGENTINA

Políticas de promoción y estrategias empresariales 2

Marcelo Rougier
Director

Lenguaje | **claro**
editora

ÍNDICE

Introducción.....	7
1 Instituciones e ideas en desarrollo La planificación económica en la Argentina, 1945-1975, <i>Martín Fiszbein</i>	15
2 El desarrollo industrial en debate Gobierno desarrollista y sector industrial en la provincia de Santa Fe, 1958-1962, <i>Silvia Simonassi</i>	51
3 La fábrica de tubos de Dalmine-Safta: un caso para pensar la relación entre tecnología, sociedad y política, <i>Claudio Castro</i>	77
4 Del Segundo Plan Quinquenal a la Convertibilidad: la industria del tractor frente a los cambios estructurales de la economía, <i>Mario Raccanello</i>	109
5 No escribiremos en tablas y baldosas Consolidación del complejo celulósico-papelero en la Argentina, <i>Andrés Lajer Baron y María Celeste Tempestoso</i>	143
6 Macar SRL (1956-1995), un caso de sustitución de importaciones, <i>Cecilia Dethiou</i>	166
7 Una historia poco transparente: de la expansión a la quiebra de la Fábrica de Vidrios y Opalinas Hurlingham, <i>Marcelo Rougier</i>	189
8 El Complejo Petroquímico de Ensenada: la última apuesta del Estado empresario argentino, <i>Juan Odisio</i>	225
9 Acciones y reacciones en la industria química Políticas públicas y empresarios: el caso ALPAT, <i>Graciela Pampin</i>	250
Índice de conceptos	285
Los autores	289

Introducción

Los estudios sobre la industria argentina han tenido de algún modo su despegue en los últimos años y han logrado reinsertar la discusión sobre las características que asumió el sector manufacturero principalmente durante el período denominado “industrialización por sustitución de importaciones”. Se trata de una nueva etapa apuntalada en algunas grandes obras generales que presentaron una visión de largo plazo del desarrollo manufacturero local. En este sentido, *Historia de la industria argentina*, de Adolfo Dorfman, *El devenir de una ilusión*, de Aldo Ferrer, *El proceso de industrialización en la Argentina* de Jorge Katz y Bernardo Kosacoff, y *La industria que supimos conseguir*, de Jorge Schvarzer –entre otros trabajos de estos autores– representan hitos de indudable valor y constituyen una base sustancial en la orientación del desarrollo de las nuevas investigaciones.

Este renacer de la historia industrial ha sido motivado, sin duda, por el entorno contemporáneo. Aunque no de manera unívoca pero sí pujante, el contexto anima y estimula las investigaciones sobre el pasado encauzándolas hacia determinados temas y problemas. La crisis del año 2001 y el debate posterior –si bien no tan amplio y profundo como podía esperarse– sobre el impacto que los perniciosos años de desindustrialización selectiva o bien de desindustrialización a secas tuvieron sobre el conjunto social generaron un marco por demás propicio para rediscutir el papel que le cabe a la industria en la economía y la sociedad argentinas; incluso también, del lugar que en ese proceso deben tener los empresarios, el Estado y las políticas de promoción. Probablemente haya sido este clima el que aceleró la búsqueda sobre nuestro pasado industrial, permitiendo focalizar en períodos específicos y contribuir desde nuevos relevamientos empíricos a matizar y, en algunos casos, a rebatir parte de las consideraciones más generales que sobre el sector habían brindado las interpretaciones estructurales o de largo plazo.

De este modo, novedosos estudios sobre la industria y los instrumentos de la política industrial durante el peronismo llamaron la atención acerca de lo escaso que era el conocimiento sobre uno de los momentos más emblemáticos de la política argentina, identificado con la “era de las manufacturas”.¹ Otros períodos, en particular el de la maduración de la industrialización por sustitución de importaciones en la década de 1960 y primeros años de la década de 1970, han sido menos “revisados”, aunque allí también despuntan algunas indagaciones promisorias. Por ejemplo, recientemente se han abordado los mecanismos que la intervención estatal tuvo para promover grandes emprendimientos industriales que se ubicarían en la cúpula de la élite empresaria local, o las actividades empresariales del Estado argentino en el sector manufacturero.²

Contribuyeron a este marco renovado una importante cantidad de trabajos que fueron presentados en las últimas ediciones de las jornadas organizadas por la Asociación Argentina de Historia Económica, en los que comenzó a identificarse un ámbito específico sobre la problemática industrial. Ese proceso comenzó a “institucionalizarse” en 2007, cuando tuvo lugar la realización de las Primeras Jornadas de Historia de la Industria y los Servicios y la aparición de *H-industri@*, la primera revista en el ámbito latinoamericano dedicada exclusivamente a problemáticas relacionadas con la historia y el presente de las actividades manufactureras. Un avance en la consolidación de ese espacio llegó en 2009 con la realización de las Segundas Jornadas de Historia de la Industria y los Servicios, donde se presentaron casi un centenar de trabajos en diversas mesas temáticas y paneles especiales.

De todos modos, pese a estos avances notables, la carencia de análisis sectoriales es significativa en la literatura especializada argentina. Casi no hay estudios de largo plazo sobre ramas o actividades específicas que permitan una revisión desde esa perspectiva de las problemáticas más generales de la industria. Significativamente, la renovación más importan-

¹ Por ejemplo, *La industria peronista*, de Claudio Belini, *Mitos, paradojas y realidades en la Argentina peronista (1946-1955)*, de Noemí Girbal-Blacha, *La política crediticia del Banco Industrial durante el peronismo*, de Marcelo Rougier.

² Al respecto, ver *Industria, finanzas e instituciones. La experiencia del Banco Nacional de Desarrollo*, de Marcelo Rougier, “La ampliación del complejo económico estatal-privado y su incidencia sobre el perfil de la cúpula empresaria. Argentina 1966-1975”, de Ana Castellani (en *H-industri@*, año 2, n° 2), *El estado empresario en la industria argentina. Conformación y crisis*, de Claudio Belini y Marcelo Rougier.

te del campo de la historia de la industria en la Argentina ha provenido desde la historiografía de empresas. La efervescencia de esta disciplina en los últimos años ha permitido un notable enriquecimiento de los enfoques y de los saberes heredados respecto al sector industrial. Dado que la historia de empresas se focalizó principalmente en compañías y conglomerados manufactureros, el análisis micro permitió incluir temas relacionados a las estrategias empresariales en torno a la incorporación de tecnología, la necesidad de integración, el desarrollo de una red de proveedores o la capacitación de mano de obra, independientemente de los mecanismos específicos de gestión.³ La perspectiva también insufló nuevos aires para la revisión de las políticas estatales respecto al sector, la importancia de los entornos macroeconómicos, las relaciones intrasectoriales y el papel desempeñado por los empresarios en la definición de las políticas de promoción fabril.

En dicho proceso de ampliación e incipiente consolidación del campo se inscribe este libro, continuador de otro que con las mismas inquietudes fue publicado en 2007.⁴ Los autores hemos contribuido o pretendido contribuir a la conformación de este espacio académico desde diferentes lugares y perspectivas con el propósito de aportar al debate acerca del desarrollo económico y la dinámica empresarial en la Argentina, a la luz de sectores específicos y casos arquetípicos. Específicamente, esta obra es producto de un proyecto de investigación iniciado en 2008 y continuador, a su vez, de otro que se desarrolló entre 2004 y 2007.⁵ Todos los autores son miembros de ese equipo, y los estudios aquí publicados constituyen una parte de los resultados y hallazgos que estos integrantes y otros no incluidos en esta compilación están generando.⁶

³ Ver principalmente *Globalizar desde Latinoamérica. El caso Arcor*, de Bernardo Kosacoff y otros, "Empresario y empresa en la Argentina moderna. El Grupo Tornquist, 1873-1930", de Jorge Gilbert, "Política industrial y empresa. El fracaso de Propulsora como polo siderúrgico integrado, 1958-1976", de Claudio Castro, *Las grandes empresas no mueren de pie. El (o)caso de Siam*, de Marcelo Rougier y Jorge Schvarzer.

⁴ *Políticas de promoción y estrategias empresariales en la Argentina*, Marcelo Rougier (dir.).

⁵ Se trata de los proyectos UBACYT (E035), "Estado, políticas de promoción y estrategias empresariales en el sector metalúrgico en la Argentina, 1950-1980", 2004-2005, renovado 2006-2007, y UBACYT (E046), "Promoción de ramas manufactureras y dinámica empresarial en la Argentina, 1940-1990", 2008-2010, ambos dirigidos por Marcelo Rougier y radicados en la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires.

⁶ Ver, por ejemplo, los *dossiers* compilados y presentados por Marcelo Rougier: "Estado, empresas y empresarios. Una relación compleja a la luz de algunos casos en la experiencia argentina", en *Anuario del Centro de Estudios Históricos Profesor Carlos S. A. Segreti*, n° 5, e "Industrias y empresas en la Argentina, siglo XX", en *Estudios Ibero-Americanos*, vol. 34, n° 2; además de algunos artículos publicados por los colaboradores de este volumen en *H-industri@*.

Los estudios que se presentan analizan diferentes dimensiones de las políticas de promoción y de las estrategias empresarias durante los años de industrialización por sustitución de importaciones, y más allá. En efecto, si bien el núcleo fundamental de investigación está dedicado a estudiar los años de "canto de cisne" del desarrollo manufacturero en la Argentina, aquellos que abarcan las décadas de 1950, 1960 y el primer lustro de la de 1970, varios capítulos desbordan ese espacio temporal con el propósito de "cerrar" las historias dando cuenta de los cambios que el contexto diferente y las políticas económicas implementadas a partir de ese entonces tuvieron sobre los desempeños sectoriales o empresariales. De este modo, las transformaciones estructurales de la economía argentina posterior a 1976 son analizadas desde los impactos que tuvieron las políticas económicas sobre algunas actividades y empresas.

El libro presenta una forma de abordaje específica; una metodología propia desarrollada por el equipo de investigación en los últimos años que combina tres dimensiones de análisis: las políticas públicas o de promoción, la evolución y transformación sectorial, y la dinámica y las estrategias empresariales. Así, los capítulos 1 a 3 pueden incluirse, con sus perspectivas específicas, fundamentalmente en la primera dimensión, los capítulos 4 y 5 en la segunda, y los cuatro últimos en la tercera. No obstante, cabe subrayar, cada uno de los trabajos considera las tres perspectivas de análisis, aun cuando enfaticé en una de ellas a los fines de la presentación de los problemas estudiados.

El primer capítulo, "Instituciones e ideas en desarrollo. La planificación económica en la Argentina, 1945-1975", indaga en la conformación de un régimen orgánico de promoción industrial que permitió consolidar un modelo de industrialización por sustitución de importaciones hacia los años cuarenta. Aquí, la perspectiva parte de analizar las definiciones emanadas desde la burocracia estatal y las diferentes reglamentaciones y organismos creados para impulsarlas. A pesar de la gran conflictividad e inestabilidad política de la sociedad argentina en la posguerra, el autor advierte elementos claros de continuidad en la planificación económica destinada a impulsar el sector manufacturero, que sólo se interrumpió cuando el modelo industrial fue abortado a mediados de la década de 1970.

En el segundo capítulo, "El desarrollo industrial en debate. Gobierno desarrollista y sector industrial en la provincia de Santa Fe, 1958-1962", la autora focaliza en la participación de los empresarios en la definición de las políticas de promoción del sector industrial; para ello toma como

objeto de análisis a los empresarios de la ciudad de Rosario en un contexto de grandes transformaciones respecto de la actividad fabril como fue la experiencia desarrollista. La mirada complementa la perspectiva anterior al indagar en el complejo entramado que surge a partir de las definiciones de política industrial y la recepción por parte de los actores que finalmente harán las inversiones y actividades que se pretendía promover; una perspectiva que permite identificar el papel de las organizaciones empresariales en la planificación industrial, y en qué medida ellas contribuyeron a trazar esas políticas o modificarlas.

Finalmente, el tercer capítulo, “La fábrica de tubos de Dalmine-Safta: un caso para pensar la relación entre tecnología, sociedad y política”, permite incorporar las estrategias empresariales a esta misma dimensión. El autor analiza el origen y la trayectoria de la tecnología de los tubos sin costura y su instalación en la Argentina a través de una planta industrial promovida por el grupo Techint, en el marco de un escenario generalizado de intervención progresiva del Estado en la economía a comienzos de los años cuarenta. De este modo, la adopción de la tecnología de los tubos sin costura puede entenderse por el peso que tuvieron ciertas instituciones y organismos públicos durante los inicios de la posguerra, y cómo éste se combinó con las iniciativas y trayectorias propias de los empresarios.

Los dos trabajos siguientes recalcan en la perspectiva sectorial, si bien presentan los casos de la industria del tractor y del papel anudados a las políticas de promoción y a la dinámica de algunas empresas líderes, nacionales o extranjeras. El capítulo cuarto, “Del Segundo Plan Quinquenal a la Convertibilidad: la industria del tractor frente a los cambios estructurales de la economía”, muestra las dificultades de la producción de tractores para superar los problemas de diseconomías de escala o limitada estandarización, y destaca, no obstante, cómo, con políticas específicas, la producción local logró constituirse en una industria promisorio en apenas dos décadas, como lo demuestra la experiencia de Zanella SA. Aun así, el sector quedó a la deriva, desde la segunda mitad de la década de 1970 y mucho más durante el período de Convertibilidad, cuando se inició un proceso de reformulación de la industria en su conjunto.

Por su parte, en el capítulo quinto, “No escribiremos en tablas y baldosas. Consolidación del complejo celulósico-papelero en la Argentina”, los autores analizan las diferentes etapas de la producción de papel y el avance en la sustitución de importaciones promovida por el Estado, especialmente cuando la escasez de divisas reveló la necesidad imperiosa de producción

local. En este proceso, los autores se concentran en las medidas de promoción y en las estrategias de las principales empresas del sector, tanto en la producción de celulosa como de papel.

Los cuatro estudios siguientes enfatizan en las dinámicas empresariales para ilustrar las estrategias seguidas por los propietarios, las políticas públicas y la evolución de sectores productivos, tales como la producción de maquinarias y vidrio, la petroquímica y la química básica. Los dos primeros remiten a experiencias fallidas, mientras que los restantes destacan las fuertes políticas de promoción impulsadas por el Estado para garantizar la producción de insumos básicos, aunque tampoco sean necesariamente exitosas.

En el capítulo sexto, “Macar SRL (1956-1995), un caso de sustitución de importaciones”, la autora inserta la trayectoria de la firma fabricante de piezas para máquinas textiles en la evolución del sector productor de maquinarias, cuyo desarrollo más importante tuvo lugar en las décadas siguientes a la posguerra en el marco de una economía que protegía la producción de ese tipo de bienes. En este caso, las políticas de apertura impulsadas a partir de la última dictadura militar implicaron la quiebra de la empresa, que no tuvo capacidad de adaptarse a las duras condiciones creadas por el entorno macroeconómico adverso.

En el capítulo séptimo, “Una historia poco transparente: de la expansión a la quiebra de la Fábrica de Vidrios y Opalinas Hurlingham”, el autor estudia el fracaso de Opalinas Hurlingham, una empresa productora de vidrio que tuvo un importante desarrollo productivo en los años cincuenta, pero que fue afectada por problemas financieros derivados de la crisis económica de 1962 y de las políticas económicas que se tomaron para conjurarla. La precaria situación no tuvo solución en la segunda mitad de los años sesenta y la firma quedó finalmente en manos estatales. Más tarde fue privatizada, pero las fluctuaciones macroeconómicas de los años ochenta y primeros noventa inhibieron la continuidad de la empresa, que tenía que competir con otra de capitales extranjeros.

En los capítulos sexto y séptimo, las alternativas de las políticas económicas y sus variaciones cobran significación para explicar el derrotero de los sectores en los que se enmarcan estas experiencias frustradas.

Los dos últimos trabajos estudian grandes proyectos impulsados por el Estado para avanzar en la sustitución de insumos industriales, característicos de la segunda mitad de los años sesenta y del proceso de maduración del sector industrial. En este sentido, ambos estudios aportan a la discu-

sión acerca de la importancia del papel desempeñado por el Estado argentino en esa estrategia de desarrollo. En el capítulo octavo, “El Complejo Petroquímico de Ensenada: la última apuesta del Estado empresario argentino”, se analizan los orígenes de Petroquímica General Mosconi y sus plantas satélites. El establecimiento de una industria petroquímica de fuste implicó la persecución de una estrategia basada en el desarrollo regional de “polos de crecimiento” y el impulso de unas pocas empresas con economía de escala. El Estado se hizo cargo de altas inversiones necesarias en este sector intensivo en capital que involucraba elevado riesgo, como también cuando se consideraba la necesidad de garantizar requerimientos “estratégicos” o se pretendía evitar la presencia dominante de monopolios extranjeros. La experiencia estatal tendría su fin en los años noventa, en el marco de las políticas de privatización que se desarrollaron por ese entonces.

Por último, en el capítulo noveno, “Acciones y reacciones en la industria química. Políticas públicas y empresarios: el caso ALPAT”, la autora también recalca en un caso particular de promoción industrial y regional, aunque mucho menos exitoso que el anterior. Se trata de la empresa ALPAT SA, destinada a producir soda Solvay, un insumo clave para vastos sectores industriales. El proyecto fue promovido por el Estado a fines de los años sesenta y encarado por empresarios privados con fuerte asistencia crediticia pública. Sin embargo, jaqueada por los cambiantes marcos institucionales y legales, la empresa no comenzó a producir hasta entrado el siglo XXI.

Los casos de Petroquímica General Mosconi y ALPAT ilustran acerca de las capacidades estatales para impulsar proyectos industriales en sectores básicos, pero también respecto de la falta de coherencia del sector público y del nocivo comportamiento empresarial en esas condiciones.

En conjunto, los resultados que se presentan constituyen un avance en el saber del sector industrial argentino, avance que se evidencia también en la profusa utilización de fuentes primarias y secundarias prácticamente ausente en los análisis generales. Se trata de estudios novedosos en actividades y espacios temporales poco explorados que permiten, con una metodología renovada, rediscutir varias de las hipótesis más tradicionales heredadas de la literatura especializada, a la vez que destacar la importancia de las políticas públicas y de los entornos macroeconómicos y sectoriales para entender las estrategias desarrolladas por las firmas fabriles.

La elaboración sistemática de estudios específicos sobre la evolución industrial constituye una tarea imprescindible para acercarnos a la comprensión de las potencialidades y los límites de los procesos de crecimiento en países de industrialización tardía, así como para comprender las vicisitudes actuales y el diseño de estrategias de desarrollo. Las hipótesis vertidas en este libro no son concluyentes pero sí sugerentes para avanzar en la profundización o apertura de nuevas líneas de investigación, y alientan a esperar prontamente nuevas síntesis que incorporen la diversidad y complejidad de los procesos en este rico campo historiográfico.

MARCELO ROUGIER

Ciudad de México, enero de 2010



Estudios sobre la industria argentina

En este libro se ha logrado plenamente el objetivo de realizar un aporte sustantivo y creativo al **debate** del desarrollo económico argentino. Los autores presentan estudios rigurosos que abarcan de manera simultánea las estrategias empresariales, los impactos de las políticas públicas y la dinámica de cambio estructural. Sus conclusiones arrojan luz al complejo proceso de desarrollo y al papel que desempeña la **industrialización**.

Por una parte, se han evaluado aspectos centrales de las políticas de promoción y los desempeños microeconómicos, que ilustran sobre las particularidades de la sustitución de importaciones. Por otra, se contribuye con aspectos analíticos sobre las transformaciones que se fueron generando hasta el presente en la estructura manufacturera. Los cambios en el contexto macroeconómico, el impacto de las **políticas económicas** y las respuestas empresariales son determinantes clave del cambio del patrón de especialización e inserción internacional del aparato productivo en esta nueva etapa.

Los distintos capítulos de este excelente trabajo nos dan elementos de juicio imprescindibles para la comprensión de los cambios estructurales de la Argentina y el papel de la **empresa** en el desarrollo económico, pero también para la elaboración de instrumentos de política económica tendientes a fortalecer la industrialización, como pilar fundamental de un **desarrollo** económico inclusivo.

BERNARDO KOSACOFF

Lenguaje **claro**
editora

ISBN 978-987-23627-2-0



9 789872 362720