

2

EL CASILLERO VACÍO DE LA INDUSTRIALIZACIÓN. EL CASO DE LAS LEYES DE PROMOCIÓN DE JUJUY, ARGENTINA (1918–1950)

Mariana S. Bernasconi (*)

Universidad Nacional de Jujuy / CONICET

RESUMEN

En el marco de las políticas orientadas al desarrollo, este trabajo analiza las leyes de promoción industrial de Jujuy, Argentina, en la primera mitad del siglo XX. El objetivo es comprender el estilo de desarrollo industrial diseñado para la provincia en el período. Para eso se estudian, además del contenido específico de los instrumentos, los objetivos y los rubros fabriles promovidos, en pos de desentrañar si se trató de generar patrones de crecimiento o de desarrollo industrial, y a qué fase de industrialización respondió en el segundo caso. De este análisis resultan tres estilos de desarrollo diferentes: el del radicalismo, basado en ideas desarrollistas pero sin concretarse en el diseño de las políticas, el del conservadurismo político, acotado también a un estilo de industrialización liviana, y el peronista, enfocado en el crecimiento de la industria. Quedará vacío, entonces, el casillero del desarrollo industrial en todos los casos.

PALABRAS CLAVE:

Desarrollo, Industrialización, Política pública, Promoción industrial, Política industrial.

ABSTRACT

This paper proposes to analyse some industrial promotion policies that were implemented in Jujuy province, Argentina, between 1918 and 1950 in the framework of development policies. The aim is to understand whether these laws have followed patterns of growth or the industrial development, and to determine to which stage of industrialization each case have responded to. In order to this, we will study the instruments, the objectives and the industrial items promoted by these policies. It could be seen the same empty box in each case, although there are three development patterns.

KEY WORDS:

development, industrialization, public policy, industrial promotion, industrial policy.

(*) E-mail: maribernasconi@gmail.com

RECEPCIÓN: 09/04/19

ACEPTACIÓN FINAL: 30/06/19

1 INTRODUCCIÓN

El principal propósito delineado para este trabajo es analizar las políticas de promoción industrial diseñadas en la provincia de Jujuy en la primera mitad del siglo XX en el marco de las políticas orientadas al desarrollo. Ello implicará una primera instancia de revisión teórica que permitirá sentar las bases para avanzar con el análisis empírico propuesto. Nos centraremos principalmente en los aportes de Llamazares (1943), quien en su trabajo ha delineado las aristas por las cuales una política promocional puede discurrir, aunque también enriqueceremos esta perspectiva cuando resulte oportuno en base a las experiencias estudiadas. A continuación emprenderemos el estudio de las herramientas de las que se ha valido la política industrial local, la cual se instrumentó a través de cinco leyes de promoción diferentes lanzadas entre 1918 y 1950.

La industria es clave en el desarrollo de una economía, pues es el sector generador de valor agregado y empleo por excelencia, a la vez que presenta la capacidad de expandir sus efectos al resto del circuito económico a través de los encadenamientos productivos que genera. Además de propiciar una distribución del ingreso más equitativa, comporta el potencial de garantizar la autonomía por efecto de la reducción de la dependencia tecnológica de los territorios y su autosuficiencia, con el consecuente beneficio sobre el sector externo de la economía

en términos de ahorro de divisas. La tendencia a argumentar a favor de la industria como un medio generador de riqueza sin proyectar el tipo de industria a la que se hace referencia y sin cuestionar el reparto que se hace luego de esos ingresos constituye un argumento vacío (Bergesio y Golovanevsky, 2012); ello significa dar por sentado que el fomento a la industria —a cualquier tipo de industria, o a la industria en general— encausa a la economía inequívocamente hacia el desarrollo y éste, a su vez, automáticamente trae aparejada la equidad social.

La recurrente aparición de leyes provinciales de fomento representa un rasgo común a lo largo de todo el período. La homogeneidad en cuanto a lo formal y las disimilitudes en sus fundamentos nos invitan a preguntarnos si el objetivo de industrialización de la provincia ha constituido un fin en sí mismo o, si bien, ha respondido a una visión de desarrollo determinada. Para intentar responder a ello, en la tercera parte del trabajo también estudiaremos los objetivos que se pretendía alcanzar a partir de las iniciativas de fomento y los rubros fabriles promovidos, procurando desentrañar el estilo de desarrollo diseñado en cada caso. Entendemos que las diferentes visiones teóricas sobre el significado que tiene el desarrollo implican en forma directa respectivas posiciones sobre las políticas públicas más convenientes para promover dicho proceso y acerca del rol que el Estado debería desempeñar en este sentido.

La metodología utilizada para caracterizar el estilo de desarrollo industrial planificado por y para la provincia se inspira en los análisis de un clásico del estructuralismo latinoamericano, Federico Fajnzylber, quien se ocupó de examinar el patrón de desarrollo para América Latina en la segunda parte del siglo pasado. No buscamos detectar si el crecimiento económico fue acompañado de equidad —condiciones básicas para empezar a hablar de desarrollo— por resultar tal análisis anacrónico, sino que nos enfocaremos en una cuestión que antecede a dicha discusión. Nos interesa analizar la política de industrialización trazada a partir de las leyes locales de promoción, entendiendo que este proceso es el «eje vital del desarrollo económico por su aporte al progreso técnico y a la elevación de la productividad» (Fajnzylber, 1990: 8). En este sentido, diseñamos una tabla para determinar si los estilos de industrialización propuestos por las políticas de fomento de la provincia de Jujuy se ubican en el casillero del crecimiento o del desarrollo industrial y, si en este segundo caso, responden a una fase de industrialización liviana o compleja. En ambas líneas de análisis quedará para los cinco casos de los que aquí nos ocupamos un casillero vacío. De allí el título de este trabajo.

Las fuentes utilizadas se refieren al cuerpo normativo atinente al fomento del sector fabril de la provincia de Jujuy durante el espectro temporal señala-

do, a los fundamentos de los proyectos de ley, y una profunda revisión de los debates legislativos a propósito de la sanción de las medidas de fomento, los mensajes de los gobernadores de cada época y algunas publicaciones de su autoría al respecto.

Ahora bien, antes de dar inicio al trabajo, nos parece apropiado señalar algunas cuestiones. Como punto de partida, que el contenido de la política de promoción industrial evoluciona junto al tiempo y cambia con el lugar, al compás de los engranajes del desarrollo, ya que éste es una construcción histórica, cultural y social y, por lo tanto, dinámica (Monreal Requena y Gimeno Martín, 1999). Estas características se trasladan a las múltiples facetas que el desarrollo encarna —entre ellas, el desarrollo industrial— así como al proceso de planificación que lo atraviesa, por lo que un estudio de mediano plazo deberá contemplar las transformaciones comportadas por estas categorías que se traducirán en prácticas concretas e ideales políticos diferenciados.

Seguidamente que, aunque nos centraremos en el estudio de los mecanismos legales de promoción al sector industrial, el peso de la política industrial no dependerá únicamente de estos instrumentos; ellos son sólo una parte del amplio espectro que cubre esta heterogénea política pública. Esto quiere decir que, para comprender cabalmente la situación industrial de un territorio, se debe considerar la complejidad de mecanismos de acción y organismos estatales de tipo indirecto o complementario que terminan delineando la política industrial, tales como la política arancelaria y aduanera, cambiaria, fiscal, crediticia, científico-tecnológica, ambiental, de empleo, de infraestructura, etc., sumadas al poder de compra del Estado y la legislación sobre la inversión extranjera directa (Schvarzer, 1987; Vacarezza, 2011, Katz y Kosacoff, 1989). Su actuación conjunta condiciona no sólo el crecimiento del sector manufacturero sino el desarrollo en un sentido más amplio.

Conviene tener presente también que resulta muy difícil evaluar aisladamente los regímenes de promoción que el país y las provincias han ido poniendo en práctica a través del tiempo, ya que los efectos finales de cada esquema dependen del contexto global, de la política macroeconómica, de los demás componentes de la política industrial, del clima social subyacente, entre otros factores (Katz y Kosacoff, *op. cit.*). A esta limitación debe agregarse la restricción de maniobras de las que disponen los territorios provinciales a la hora de impulsar el desarrollo fabril, lo que coarta aún más el análisis de los resultados atribuibles a las iniciativas locales.

Pese a todo ello, encontramos gran valor en abordar un estudio de tratamiento integral y de mediano plazo sobre el sector industrial y su fomento

para el caso de Jujuy, sobre todo considerando que la provincia del Norte fue pionera en este asunto. En rigor, las leyes locales de promoción al sector fabril antecedieron a medidas similares dictadas en el ámbito nacional, las cuales se concretaron recién de la década de 1940 (Decreto del Poder Ejecutivo 14.630) y la de 1950 (Ley N° 14.785) mientras que los pioneros regímenes de promoción regional, propulsados también desde la órbita nacional, se adoptaron a partir de 1956 y 1958 (Schvarzer, 1987).

2 APORTES CONCEPTUALES PARA EL ESTUDIO DEL DESARROLLO INDUSTRIAL

Las políticas de fomento al sector fabril suponen el encuentro entre el aparato estatal y un sector de la economía heterogéneo y/o escasamente desarrollado, el sector secundario o industrial, encargado de la transformación de materias primas de manera tal que su consumo se realiza bajo una forma distinta a la que tendría de no mediar el proceso de elaboración (Dorfman, 1970). Es en este contexto público en donde se definen los modelos de desarrollo que nos interesa identificar en este trabajo.

Los modelos de desarrollo pueden ser entendidos, siguiendo a Naveda (2013) como «una forma particular de organizar las fuerzas productivas y relaciones de producción, de manera tal de alcanzar ciertos objetivos» (pág. 8). Esta autora indica que los modelos se definen por sus variables dinámicas; el papel que se le asigna a la economía doméstica en relación al contexto mundial; el rol del Estado; el particular estilo de desarrollo que adopta y por las estrategias que lo viabilizan. Entendemos que aquí también deben considerarse los factores estáticos del sistema, esto es, la estructura que fija las reglas del juego dentro de la cual se mueve o se ve restringido el modelo. De cualquier modo, coincidimos en que el modelo de desarrollo organiza elementos de poder político, económico, social, tecnológico, sectorial y regional, cuya combinación específica conforma una sociedad particular en un momento de tiempo determinado.

Como resulta de las líneas anteriores, los modelos, a su vez, pueden adoptar diversos estilos de desarrollo, entendiendo por tales a «la manera en que dentro de un determinado sistema se organizan y asignan los recursos humanos y materiales con el objeto de resolver los interrogantes sobre qué, para quiénes y cómo producir los bienes y servicios» (Pinto, 2008, pág. 78). El estilo de desarrollo indicará cuales y cuantos bienes y servicios producirá la economía, teniendo en cuenta los recursos disponibles y las cantidades de otros bienes y

servicios que también se producen, o sea, definirá la óptima combinación de los recursos disponibles, y determinará cómo se repartirá el producto obtenido de esa producción. Este es el corazón del modelo de desarrollo y la particular forma de resolverlo condicionará estrechamente los demás componentes del sistema.

En consecuencia, a través de las políticas públicas que aplican los gobiernos en cada momento es posible advertir los objetivos y las bases sobre las que se asienta el desarrollo, los intereses económicos predominantes y el marco ideológico que las respaldan, aun cuando éstos no se presenten de forma explícita. De igual modo, es importante captar la manera en que tales políticas se diseñan, esto es, el sentido que toma el proceso (de abajo hacia arriba o a la inversa), quiénes participan en él y las etapas en las que la participación se torna efectiva.

La cuestión industrial y su participación estructural ocupan un lugar sustancial en la definición de los problemas económicos fundamentales, y es este aspecto de los estilos de desarrollo en el que nos centraremos en el resto de nuestro trabajo.

2.1. LA PROMOCIÓN INDUSTRIAL COMO ESTRATEGIA DE DESARROLLO.

INSTRUMENTOS, OBJETIVOS Y RUBROS DEL FOMENTO

La promoción a la industria como acción deliberada por parte del Estado para estimular el desarrollo del sector fabril del territorio puede canalizarse a través de diferentes herramientas y con objetivos específicos muy diversos. En términos generales, las políticas de fomento suelen conceder incentivos tendientes a aminorar los desequilibrios territoriales y conseguir el asentamiento de establecimientos fabriles en lugares en los que las libres fuerzas del mercado no logran promoverlo por sí solas. Pueden estar referidas al ámbito nacional o encontrarse acotadas al ámbito regional o provincial, mientras que la planificación puede surgir del nivel central o del local, según las facultades reservadas a cada uno de ellos.

En el marco del desarrollo económico, la promoción al sector manufacturero debería buscar no sólo el crecimiento del sistema secundario sino también su eficiencia, es decir, debería crear las condiciones favorables para su expansión y, complementariamente, el incremento de la productividad y de la competitividad de las empresas del entorno mediante el fomento de la reconversión tecnológica y la innovación (Gonzalez Gómez y Carro, 2012). A su vez, en tal mecanismo recaería la tarea de coordinación armónica de la estructura industrial a nivel regional y/o nacional (Vaccarezza, 2011).

En términos económicos, la promoción del sector fabril puede encararse a través de la implementación de instrumentos que intervengan tanto por el

lado de la oferta como de la demanda de bienes industriales. Por el lado de la oferta, las ayudas públicas directas al capital, a la reducción de costos, a la investigación tecnológica y la eximición de impuestos son las herramientas más representativas. Como mecanismo complementario podemos también mencionar la prestación de servicios de asesoramiento y apoyo a las firmas y, de forma más general, la provisión de información, sobre todo como ayuda a la pequeña y mediana empresa. Por el lado de la demanda, sobresale la interrelación entre los programas de gasto público y el tejido industrial, que alientan el consumo de los bienes que el sector provee (Myro, 1994).

Como resultado de la combinación de todas estas variables, Llamazares (1943) distingue que la política de promoción industrial en sentido estricto puede abarcar cinco aspectos: el de exclusividad, el de ejercicio de la actividad, el de la política aduanera, el de la política fiscal y el de consumo preferencial. La utilización y el grado de aplicación de cada uno de ellos como herramienta de fomento dependerán de la capacidad de cada nivel del Estado para legislar sobre estas materias.

El primero de ellos se refiere a restricciones o prohibiciones de instalación de nuevas fábricas, nacionales o extranjeras, y a la exclusividad de producción por zonas y artículos para las empresas beneficiarias, lo que aseguraría a las mismas ciertos beneficios frente a la competencia. Este aspecto es perfectamente dirigible desde el ámbito local de la promoción al sector fabril.

Otra política accesible por parte de las provincias es aquella referida a la esfera que el ejercicio de la actividad industrial implica, lo que, según Llamazares (*op. cit.*), se refiere a la regulación de las garantías de ritmos continuados y compensación en caso de que estos no sean alcanzados —lo cual asegura una ganancia mínima—, la regulación de los mercados, el estímulo a las pequeñas empresas, un mínimo de producción exigible a actividades protegidas, la exigencia de implementar por parte de las empresas normas de calidad y la preferencia en la concesión de espacios para la instalación de las fábricas.

Encontramos necesario reorganizar los aspectos que este instrumento condensa, distinguiendo entre elementos que estimulan el desarrollo de la actividad industrial frente a las exigencias que este tipo de medidas de fomento suelen establecer para las empresas a cambio de los beneficios concedidos, agregando algunas otras disposiciones que consideramos que esta herramienta puede implicar. Por ello, a la hora de analizar los diferentes mecanismos atinentes al desempeño fabril que las políticas pueden contemplar para promover el desarrollo del sector, coincidimos con el autor solo en cuanto a la garantía de un ritmo mínimo de producción o ventas, la regulación de los mercados,

la promoción a las pequeñas empresas y la concesión o venta a precios de fomento de tierras fiscales para la instalación de los emprendimientos. Las demás atribuciones a las que Llamazares se refiere las trataremos como requisitos exigidos por la política de fomento.

Por otra parte, agregamos en este punto el apoyo en diferentes tipos de gestiones que la fundación de una nueva empresa requiere, tales como la solicitud de créditos en bancos comerciales, el acogimiento a los beneficios previstos en leyes de promoción industrial del gobierno nacional o en la obtención de la protección arancelaria y fiscal correspondiente, en la solución de problemas de infraestructura de servicio, etc.; la provisión de servicios públicos con tarifas promocionales; asistencia y asesoramiento técnico, entre otras medidas que las disposiciones legales podrían sugerir.

Respecto al tercer instrumento de promoción, la política aduanera, según el autor ésta puede ser defensiva, expansiva y de reciprocidad. Pese a la enorme incidencia que el aspecto de comercio exterior del país ejerce sobre el fomento del rubro manufacturero, este sólo es dirigible desde la órbita nacional, por lo que instrumentos relacionados a la política aduanera aparecerán restringidamente en políticas de promoción dictadas desde el gobierno central y no en los mecanismos que las provincias son capaces de poner en marcha.

En cuarto orden, la política fiscal de promoción se encuentra acotada a la regulación del mercado de divisas (régimen de cambio diferenciales o control de cambios), aplicación de diferimientos en el pago del impuesto a las ganancias, desgravaciones o exenciones en el pago del impuesto al valor agregado, a los sellos, inmobiliario, reducciones en el pago de gravámenes según topes previamente establecidos, regímenes especiales en función de distancias a centros de consumo y regímenes impositivos diferenciales entre producciones para consumo interno y exportación. El alcance de la política de promoción fiscal a nivel local se encontrará restringido a la organización del sistema tributario, es decir, la potestad de las provincias para disponer de esta herramienta dependerá del grado de centralización o de descentralización fiscal del país.

Finalmente, la promoción acotada al ámbito del consumo preferencial que el autor indica se refiere a las compras del Estado y a la integración obligatoria de consumos en porcentajes determinados. Naturalmente, el nivel de Estado que promueve el sector con sus compras depende del ámbito del que emana el sistema de incentivos.

Entre los instrumentos que la política industrial es capaz de abarcar para el estímulo del sector nos parece apropiado extender el horizonte de posibilidades. En rigor, consideramos que las normas pueden incluir dispositivos de fomento

concernientes al pago de primas extraordinarias, financiamiento —público o privado con tasas y condiciones preferenciales—, reintegro de parte de las sumas invertidas y la realización de obras de infraestructura, principalmente cuando la ley de promoción se refiere a la creación de parques industriales o espacios específicos para el desarrollo de actividades secundarias en determinadas zonas a promover.

Asimismo, los medios legislativos o ejecutivos que se despliegan en pos del desarrollo industrial pueden vincularse con las distintas etapas que cualquier proceso empresarial puede atravesar, es decir, los instrumentos de la política promocional podrían dirigirse hacia nuevas actividades, hacia explotaciones existentes y ante situaciones de crisis que algunos ramos o el conjunto fabril pueden sufrir (Llamazares, *op. cit.*).

Luego, resulta necesario analizar los objetivos que las medidas de promoción pretenden alcanzar a partir de su implementación, los cuales procurarán responder a los interrogantes básicos del estilo de desarrollo que inspira a la política industrial. Estos estarán referidos a diferentes grados de complejidad, coherencia y coordinación de la política industrial, entre las que distinguimos cuatro categorías diferentes.

En una primera instancia, encontramos metas relacionadas con el impulso del sector industrial como propósito central, en un intento de lograr mayor dinamismo económico y la superación de una estructura meramente productora de bienes primarios. El principio rector que alumbra estos propósitos se relaciona con el reconocimiento de las limitaciones que una economía primarizada acarrea y las ventajas que el desarrollo de actividades secundarias trae aparejado para los territorios. Detrás de estas metas también podemos encontrar necesidades concretas del Estado de índole política y/o financieras, intrínsecas al desarrollo desequilibrado de los países, cuestión que quedará más clara cuando analicemos en específico la experiencia jujeña. En este arreglo de ideas, el crecimiento industrial constituye una meta en sí misma y las políticas en este sentido no responden al propósito de encauzar un proceso iniciado espontáneamente sino más bien a un esfuerzo deliberado para iniciar el proceso de industrialización. Las características que este estilo de crecimiento generalmente adquiere se refieren a poca o nula planificación de los rubros a impulsar, el aprovechamiento de las ventajas comparativas estáticas del territorio, la utilización de la capacidad previamente instalada y/o el estímulo al despegue de actividades livianas —con escasos requerimientos tecnológicos y de capital.

La segunda clase de objetivos de la política industrial se relaciona con el impulso de la fase fácil de industrialización. El punto de partida es el proceso de industrialización, que se distingue de aquella meta amplia de crecimiento porque

el foco de la cuestión está puesto aquí en la superación de la heterogeneidad y especialización de la estructura productiva. La heterogeneidad estructural alude a la coexistencia de actividades tecnológicamente más modernas, con otras tecnológicamente rezagadas; en tanto, la especialización primaria hace referencia a los rubros de crecimiento tradicionales de las periferias, ligados al mercado externo (Rodríguez, 2006). En consecuencia, el progreso técnico encarna la meta global de la política industrial en esta fase y ello se traduce en un programa (explícito o no) de sustitución de importaciones, o sea, en la elaboración de bienes industriales tradicionalmente provistos por el sector externo. En este sentido es importante resaltar que el alcance de los objetivos se diferirá teniendo en cuenta el nivel de la administración estatal desde donde se impulsa el proceso de industrialización.

La política industrial puede encontrarse en un tercer escalón, referido a una fase compleja de industrialización o, lo que es lo mismo, el desarrollo industrial propiamente dicho. El atraso inicial y la diferencia de aptitud para generar e incorporar tecnología entre los grandes centros y la periferia es la brecha que se pretende achicar en esta etapa. Al mismo tiempo, la reversión de la tendencia al déficit comercial conducido por tal disparidad tecnológica encarnaría un designio derivado de los anteriores.

Por último, el análisis de los rubros industriales que se fomentan puede ordenarse de una manera similar a los objetivos de la política de promoción industrial, considerando la complejidad de los mismos y el destino final de los bienes que ellos producen. En efecto, el grado de incorporación de tecnología moderna y densidad de capital que diferencia a las distintas ramas fabriles está directamente relacionado con los objetivos a los que apuntan los planes de industrialización, pues, como señalamos, en una etapa de crecimiento o en la de industrialización inicial, la política industrial se circunscribirá al desarrollo de las ramas livianas mientras que con la meta de desarrollo integral se procurará impulsar, a través de diversos mecanismos, a la industria básica, productora de insumos complejos y de bienes intermedios y de consumo durable. De este modo, podemos distinguir diferentes estilos de industrialización teniendo en cuenta las ramas que las políticas de promoción promueven, es decir, en términos de las necesidades que satisfacen los productos que las industrias elaboran y del capital y tecnologías empleados en el proceso.

3 ESTILOS DE INDUSTRIALIZACIÓN. ANÁLISIS DEL CASO DE JUJUY (1918-1950)

3.1. LOS INSTRUMENTOS DE FOMENTO. DOS SISTEMAS PARA UN MISMO FIN

Comenzaremos señalando que en el período que analizamos en este trabajo, la provincia de Jujuy dispuso de dos modalidades para fomentar el desarrollo de actividades fabriles en su territorio. Un sistema universal o general, para una amplia gama de actividades nuevas —aunque, en algunos casos, acompañado por mecanismos complementarios que estimulaban el impulso de ciertas ramas concretas— y otro de carácter específico, con sus propias modalidades y requisitos.

Este segundo caso se refiere a la protección y estímulo a la actividad vitivinícola, en la región de los Valles Centrales, a la fabricación de cigarrillos, en los Valles Subtropicales, y a la industria lanar, en la Puna, cuestión que no desarrollaremos en este trabajo por restricciones de espacio. Sí nos parece importante dejar sentado que, en lo referente al rubro vitivinícola, el incentivo se condensó a través de subsidios y exenciones impositivas, al igual que en el articulado general de la promoción industrial jujeña, pero se sumó también la proveeduría de materia prima, el apoyo en el ejercicio de la actividad, una línea de créditos blandos con fondos públicos exclusiva para el sector e inclusive la suscripción de acciones cuando el emprendimiento adoptó la forma de sociedad anónima, herramientas todas que no se replicaron en ninguna de las experiencias promocionales de los regímenes generales a los que más adelante nos referiremos.

En el caso de la hilandería de Abra Pampa, el apoyo estatal se canalizó a través de la adquisición de maquinarias extranjeras, gestiones ante la Nación para su instalación, ayudas dinerarias y hasta la asociación del Estado Provincial con capitales privados en su fase final. Por su parte, el diseño del fomento a la fabricación de cigarrillos fue también sencillo, ya que consistió básicamente en una política fiscal de exenciones y de acompañamiento en la ejecución de la actividad, aunque en definitiva el auge de la actividad tabacalera en la segunda mitad del siglo haya respondido a razones ajenas a estas acciones promocionales.

Si bien a nivel nacional se estaban gestando algunas ideas industrializadoras desde inicios de siglo, estas recién se materializaron en planes concretos en la segunda posguerra. Pero, las políticas de fomento al sector fabril contaron con otra suerte en la provincia del Norte. La convicción de que la industrialización es un requisito indispensable para el bienestar de la población condujo a que se desplegaran en Jujuy múltiples proyectos en este sentido. En rigor, las primeras leyes de fomento, la 360 y la 361, datan del año 1918. Posteriormente, la ley 660 del año 1925 vino a reemplazar a las dos anteriores, seguida ocho años más tarde por la sancionada con el N° 991. La década siguiente también

contó con una ley propia, la 1.718, promulgada en diciembre del año 1946 y extendida, al vencerse el plazo de vigencia de los beneficios consagrados, por la ley 2.121 del año 1950.

En un paneo general de la promoción industrial de la provincia de Jujuy a lo largo de la primera mitad del siglo XX podemos reconocer cierta uniformidad e insuficiencia para los fines industrializadores en cuanto a los instrumentos sobre los que se apoyó la estructura de fomento. Los cinco casos analizados recurrieron a una política fiscal de exención de todos los impuestos provinciales y municipales; sólo uno de ellos, el del 1933, acotó el beneficio exclusivamente al impuesto a las patentes, en tanto que los de las dos décadas posteriores no incluyeron en la eximición de tributos municipales a las tasas retributivas por servicios (alumbrado, barrido y limpieza). El plazo de validez de la liberación del pago de impuestos sí demostró una mayor variabilidad a lo largo del período, oscilando entre los 5 y los 30 años.

Por otro lado, cuatro de las cinco medidas utilizaron como mecanismo de fomento el pago de una suma dineraria que puede ser considerada como un aporte de capital o ganancia mínima asegurada por única vez, que se conjugó con el incentivo fiscal; la excepción la encarnó la ley de 1946. A su vez, sólo la norma de 1950 implementó el apoyo en el ejercicio de la actividad industrial como medida promocional, lo cual implicaba un acompañamiento estatal en la provisión de ciertos servicios públicos, en la adquisición de materias primas, en la contratación de medios de transporte y en cualquier otro requerimiento operativo que pudieran demandar las explotaciones acogidas al régimen.

Esta mayor presencia del Estado en la configuración de la actividad fabril de la provincia puede apreciarse con mayor nitidez en los regímenes lanzados en la década del cuarenta y del cincuenta, a partir de las concepciones propias de los sectores militares que precedieron al peronismo y con la asunción de los gobiernos que confluyeron luego en el partido justicialista de Jujuy; aunque también serían signo del avance que la cuestión de la planificación adquirió a nivel mundial por entonces. Ello se pone de manifiesto a través de las facultades reconocidas al ejecutivo en el otorgamiento de beneficios, en los controles y autorizaciones de las solicitudes y, principalmente, en la posibilidad de participación directa del Estado en las empresas industriales, a través de la conformación de sociedades de economía mixta. Sin embargo, en la era peronista también se vislumbra mayor flexibilidad en torno a los requisitos productivos que las empresas promovidas debían cumplir, sobre todo en lo concerniente al capital mínimo exigido, los niveles de producción y el origen de las materias primas a transformarse.

Luego de la etapa conservadora¹ también tomó impulso un espíritu industrial nacionalista que se plasmó en las medidas de fomento al sector, tanto locales como las referidas a todo el país. En rigor, en los regímenes jujeños empezaron a aparecer pautas referidas al origen de los inversores e incluso exigencias en cuanto a la nacionalidad de los trabajadores.

Igualmente, el alcance de los beneficios concedidos por las normas mantuvieron cierta homogeneidad en el criterio de promover la radicación de empresas que no compitieran con las ya existentes en el territorio, es decir, buscaban que los nuevos establecimientos se dedicaran a la producción de bienes que no se producían en suelo jujeño, previendo en muchos casos la exclusiva transformación de las materias primas locales. No obstante, la política de la década del cincuenta permitió que nuevas empresas similares a las que ya se encontraban operando en la provincia pudieran gozar de los beneficios que la ley respectiva consagraba, siempre y cuando las segundas no hubiesen contado con una capacidad suficiente para satisfacer completamente la demanda local.

Por su parte, el sistema de la década del treinta extendió los beneficios para la instalación de un amplio rango de industrias, incluso en sectores que ya habían evidenciado cierto dinamismo, como el vitivinícola, el azucarero y el forestal. Pero además esta fue la única norma que abarcó entre las distintas estrategias de fomento a empresas existentes (específicamente, los ingenios azucareros del ramal y el emprendimiento bodeguero de El Carmen), viraje que se relaciona con la injerencia del sector azucarero en la estructura del Estado provincial.

La definición de posiciones en el sistema de partidos de la provincia y el fraccionamiento al interior de los mismos se debatía entre lealtades y oposiciones a la influencia de los ingenios azucareros (Kindgard, 2003). Esta injerencia de los intereses agroindustriales tenía mucho que ver con la crónica situación de dependencia de los poderes públicos con respecto a las contribuciones del sector, dada la trascendencia de sus aportes en calidad de impuestos y empréstitos² (Bernasconi, 2018).

En el caso de Jujuy, la actividad local que se acopló al crecimiento agroexportador para proveer al mercado interno fue la agroindustria azucarera, aunque lejos estuvo de adquirir las propiedades de los ramos característicos concentrados en la región pampeana o incluso en otras economías regionales. El azúcar salto jujeño no podía competir en el mercado nacional sin que mediara un recambio tecnológico, una reducción del costo de los fletes y una política arancelaria protectora, considerando la calidad y el precio del mismo producto importado (Teruel, 2010).

La necesaria política arancelaria protectora de la actividad llegó de la mano de las negociaciones entre las elites tucumanas y el gobierno central. Esta

se concretó en exenciones impositivas a la importación de maquinaria, protección arancelaria específica y también apoyo crediticio. La actitud adoptada por el Estado Nacional en cuanto a la protección de la industria azucarera es una muestra de la política de proteccionismo racional aplicada durante este período, pero es también un elemento clave en la comprensión del proceso de consolidación del Estado Nacional. Como señala Belini (2017), la protección de la industria azucarera en el Noroeste, así como de la vitivinicultura en la región cuyana, fue clave para conseguir el apoyo de las elites del interior del país en el afianzamiento de la unidad nacional.

Durante los años de la restauración conservadora en Jujuy, «la particular simbiosis entre poder político y económico, cristalizada en la directa y apabullante injerencia de los intereses vinculados a la industria azucarera en las estructuras del Estado provincial» (Kindgard, 2007, pág. 43) constituye un elemento central para comprender el alcance y cambio de rumbo de las medidas promocionales implementadas en la provincia. La mayoría de los legisladores estaban relacionados de alguna manera con las empresas azucareras; cumplían allí sus funciones de abogados, médicos, gerentes y encargados de secciones, contratistas de peones, proveedores, etc. (Kindgard, 2008). También los intereses azucareros encontrarían fiel representación por intermedio de Herminio Arrieta, principal accionista de Ledesma Sugar Estates, quien asumió una posición hegemónica dentro del naciente Partido Popular, resultando electo como diputado provincial en 1934 y, cuatro años más tarde, como senador.

3.2. LOS OBJETIVOS DE LA INDUSTRIALIZACIÓN JUJEÑA

A partir de la revisión de fuentes, podemos advertir que en torno al proceso de industrialización jujeña existieron tres proyectos bien diferenciados según el grado de complejidad de sus objetivos. Ellos coinciden precisamente con tres períodos de la política provincial diferentes que, de alguna manera, reflejaron sus ideales en sus estrategias de desarrollo.

La primera etapa que marcamos es la radical, iniciada en 1918 con el mandato de Horacio Carrillo, primer dirigente del radicalismo provincial y relevado por miembros de ese mismo partido durante más de diez años. Luego de las administraciones de facto del período 1930–1932, la cartera de gobierno estuvo a cargo de representantes del Partido Popular durante once años, aunque mediando la gobernación radical de Raúl Bertrés entre 1940 y 1942. El proyecto político popular trajo consigo su propio plan de fomento industrial; si bien este mostró cierta continuidad con lo planificado hasta entonces en la

materia, las rupturas con el estilo de gobierno del radicalismo jujeño no son despreciables. Finalmente, una nueva era muy marcada con respecto a las anteriores la constituyó el proyecto peronista, que en Jujuy reconoció sus inicios en 1946 de la mano de Alberto Iturbe, miembro de la UCR Junta Renovadora que ayudó a fundar el Partido Justicialista provincial. Este tramo se compone por dos leyes de promoción que forman parte de una misma política industrial, la que coincide con la asunción del primer mandatario peronista y la norma de 1950, que bien podría entenderse como la prórroga de la primera tras cumplirse el plazo de vigencia de los beneficios pactados.

Tabla 1.
Objetivos de la promoción industrial de Jujuy, 1918–1950

Objetivo de la promoción industrial	Políticas		
	Radicalismo (1918 y 1925)	Conservadurismo (1933)	Peronismo (1946 y 1950)
Crecimiento industrial			x
Industrialización liviana	x	x	
Desarrollo industrial			
Otro			x

Fuente: elaboración propia sobre la base de AHJ, Publicaciones Oficiales, Mensajes de los Gobernadores de la Provincia, 1918–1950

Como se indica en la tabla 1, los planes de fomento industrial del radicalismo —los de 1918 y 1925— se centraron en el segundo cuadrante de los objetivos de industrialización, ya que si bien pretendieron lograr un crecimiento económico, siguieron los lineamientos de la primera etapa de industrialización o fase fácil. Ello quiere decir que, a pesar de que dinamizar la economía jujeña a través del desarrollo del sector secundario fue un objetivo central, este no constituyó el fin último de las medidas promocionales, ya que puede soslayarse una visión industrialista afincada en crear las bases necesarias para un nuevo modelo de desarrollo. En este segundo sentido se planteó la integración de cadenas de valor entre las producciones primarias y las secundarias, incorporando nuevos procesos y tecnologías que permitieran sustituir importaciones y abrir nuevos mercados en el exterior³.

Aunque este proyecto no condensó en sus políticas las herramientas necesarias para configurar un plan integral de desarrollo industrial, por lo que el tercer cuadrante permanece vacío, sí constituyó la promesa de convertir a la provincia en un polo industrialmente desarrollado desde lo discursivo. Las ideas esbozadas en los mensajes emitidos a la Legislatura por parte del gobernador Villafaña se inspiraban en el ejemplo trazado por las grandes potencias, por lo que ambicionaba aprovechar las ventajas estáticas del territorio y crear ventajas comparativas en rubros claves para el desarrollo. Entendía, por ejemplo, que debían integrarse las industrias químicas, mineras y forestales de tal forma que permitieran el progreso tecnológico y el incremento de la riqueza pública y privada pero también el autoabastecimiento, la independencia económica y la seguridad nacional⁴. En este sentido, el desarrollo de la rama siderúrgica también era clave según los elencos radicales⁵.

Son varios los factores que ayudan a comprender esta desarticulación entre lo discursivo y lo material. En primer lugar, debe atenderse el lugar que Jujuy ocupaba en el concierto económico nacional en el primer cuarto del siglo XX, lo cual ubicaba a la provincia en un relieve de economía doblemente periférica. Ello representó un doble desafío para las estrategias de desarrollo en el plano local, por cuanto debían revertir esta condición estructural. También las cuestiones a resolver de índole más práctica en una economía regional periférica se presentaban como urgentes y, a veces, en tensión con las ideas del desarrollo industrial propiamente dicho. A esto deben agregarse los matices del contexto económico, político y social, global, del país y también de la provincia, condiciones que sin dudas contribuyeron incluso a marcar algunas sutilezas entre la primera y la segunda versión industrializadora del radicalismo.

En cuanto a la política de protección y fomento a las industrias del año 1933, encontramos que los objetivos de la medida respondieron a cuestiones pragmáticas, estratégicas y al clima de ideas imperante en los debates sobre la industrialización del país y las situaciones derivadas de las crisis del período. Si bien era indispensable lograr un dinamismo económico, dadas las condiciones estructurales y coyunturales, esta conjunción de propósitos condujo a que la política de fomento del conservadurismo jujeño responda a un modelo de desarrollo basado en la industria. Sin embargo, los fundamentos ideológicos de los promulgadores de la industrialización jujeña de la década del treinta tendrán menor profundidad que los alcanzados por los representantes de los proyectos de los años previos, aunque, en el plano material, lograrán avanzar más que éstos.

Ello conduce a identificar una nueva etapa en el ciclo industrializador provincial, en donde las necesidades financieras del Estado tuvieron mayor peso

que el plan de desarrollo mismo. Aquí también debemos considerar la muestra de lealtad a la influencia de los ingenios azucareros en la estructura del Estado al incluirlos en los beneficios promocionales, cuestión que habría constituido un objetivo de peso en esta fase y completamente opuesto a los propósitos del radicalismo. Sin embargo, en la promoción de las actividades derivadas de las plantaciones de la caña de azúcar previstas por el sistema general sí rastramos una complejidad creciente en cuanto a los objetivos latentes, que podrían relacionarse con una intención de avanzar en el proceso de desarrollo de las industrias implicadas a través de la integración de toda la cadena (hasta llegar a la elaboración de papel).

Si a nivel nacional la intervención estatal se había limitado a dar impulso al mercado interno y a estimular a las actividades fabriles para compensar la depresión económica, en Jujuy se tendió a promover el desarrollo de las manufacturas con ideas claras en cuanto al beneficio que ello reportaría para el bienestar de la sociedad local. El Ministro a cargo de la cartera productiva, al elevar el proyecto a la Legislatura provincial, marcó que las causas que motivaban el fomento industrial se encontraban en estrecha relación con la comprensión, luego de la experiencia de la Primera Guerra Mundial, de que la mejor conquista de las naciones era la de «abastecerse a sí mismas»⁶. También agregaba que «no hay país rico que no sea industrial» y que resultaba indispensable amparar al sector, ya que si se lanzaba a las empresas a la libre competencia, la mayoría de éstas sucumbirían en el intento.

Estas dos cuestiones, la de la autonomía y la industrialización como motor de crecimiento, constituyeron los ejes de toda una línea de pensamiento de alcance nacional que se había consagrado al calor de las consecuencias que la conservación del modelo agroexportador había puesto en evidencia, dentro de la que Alejandro Bunge sería uno de los mayores exponentes. Sin embargo, aún tenían mayor peso aquellas posiciones que sostenían que el país debía continuar importando los bienes industriales que permitían sostener los mercados para colocar las exportaciones agropecuarias, bajo el lema de «comprar a quienes nos compran»⁷.

Pese a ello, el diseño escogido presentaba escasa capacidad para generar un proceso de desarrollo industrial en los términos que lo hemos definido. En rigor, leyendo las reflexiones de los funcionarios públicos y los rubros efectivamente promovidos, la visión de la industrialización de este programa fue superficial y escasamente delineada, ligada más bien a una suerte de industrialización liviana, por no permitir crear nuevos eslabonamientos, ni ofrecer la perspectiva de incorporar innovación, tecnología, cualificación del trabajo, incrementar la com-

petitividad de los ramos y producir bienes de consumo durable. En efecto, esta política de fomento quedó atrapada en el primer cuadrante de la industrialización.

Seguidamente, en la década del cuarenta se produce un nuevo giro en la política industrial a la que la provincia estaba acostumbrada, en sentido poco favorable para los cometidos de la industrialización, por lo menos en lo que respecta al incentivo ofrecido al sector desde la esfera local a través de las leyes de promoción. El análisis de los objetivos del régimen en cuestión y el estilo de desarrollo industrial que se promovió es complejo puesto que se produjo en un contexto de amplias reformas institucionales en el país y a la salida de la Segunda Guerra Mundial, cuyas repercusiones influyeron a todas luces en la planificación económica.

La primera norma peronista contó con fines evidentes de crecimiento y diversificación productiva, mientras que en el debate legislativo se fundamentaba que la política nacional buscaba aumentar la producción y tratar de conseguir que los artículos se vendan a más bajo precio, en beneficio de los consumidores⁸. En este punto recién empieza a materializarse por primera vez la reclamada articulación entre la política nacional y la ley que se proponía implementar desde el nivel provincial, a lo que debe sumarse el proyecto siderúrgico de Altos Hornos Zapla, dirigido desde el plano nacional.

Dichos objetivos son tan concretos como estrechos, pues no se advierten reflexiones acerca del tipo de industrias a promover ni consideraciones en cuanto a encadenamientos, calidad, eficiencia, productividad, innovación, etc., razones que han valido para ubicar estas políticas en el primer cuadrante. Sin embargo, los instrumentos de fomento al sector fabril de la provincia durante la era peronista deben leerse en el marco de las reformas que estaban teniendo a nivel país, con lo cual la reformulación del modelo de desarrollo centrado en la industrialización guiada por el Estado y el mercado interno permiten apreciar otro matiz alrededor de esta embrionaria política. Entonces, en el intento de leer el modelo de desarrollo industrial inaugurado en la década del cuarenta en Jujuy, no es una cuestión menor agregar que durante los primeros años del gobierno de Perón se pusieron en marcha reformas económicas y sociales que confirieron mayores capacidades al Estado para promover la necesaria redistribución del ingreso que estimuló el mercado doméstico y alentó nuevas actividades productivas (Belini, 2017).

Por otra parte, el cambio de color político significó también un cambio de era para las reflexiones ligadas al desarrollo provincial. El primer gobierno peronista de la provincia es el que esbozó las primeras reflexiones en torno al desarrollo social que se suponía como fin último de todas estas estrategias económicas.

En este sentido, la visión de desarrollo del Gobernador Iturbe, plasmada en la toma de posesión de su cargo en 1946, es elocuente ya que proclamó que el propósito primordial que su gobierno perseguía consistía en «crear nuevas fuentes de producción y riqueza con un contenido que nos permita que la evolución económica sea también social»⁹. Asumía que el desarrollo social (aunque no se refiriera a esta categoría con ese nombre) «no consiste solamente en obtener mejores jornales y condiciones generales de trabajo» sino que:

«Tiene una amplitud mucho mayor que abarca la enseñanza y la cultura, dadas en escuelas tanto primarias como de aplicación práctica y técnica, que reúnan las condiciones necesarias, la salud, alimentación e higiene de la población, la vivienda, la moral y las buenas costumbres, es decir, a elevación no solo del nivel material de vida sino también del nivel espiritual. Y como complemento indispensable, la libertad y la educación política, pues mientras no sean una realidad permanente, será un mito la evolución social y económica».¹⁰

Finalmente, la norma de mediados de siglo puede ser leída como una réplica de su predecesora con respecto a los objetivos proclamados. La preocupación por el dinamismo económico y la escasez de actividades fabriles que Jujuy ostentaba seguían constituyendo las principales inquietudes a resolver y a ello obedeció también esta ley de fomento.

Tal caracterización implica que ninguno de los regímenes locales de promoción industrial de la etapa peronista haya significado un plan concreto de industrialización, aunque cabría considerar para el caso las particularidades que marcó la normativa promocional a nivel nacional que se entienden como complementarias a las dictadas desde el plano provincial. Resaltan en este sentido las diferencias con respecto a los proyectos de industrialización de la era radical previa que, con todos los visos y salvedades que merecen, constituyeron políticas que se ubicaron, por lo menos, en algún punto intermedio entre la etapa de industrialización liviana y el desarrollo industrial. No obstante ello, los planes peronistas siguieron como principio rector metas relacionadas con el desarrollo social, cuestión que estuvo ausente en las reflexiones de las etapas previas, acotadas al ámbito de lo económico.

En definitiva, la promoción industrial de Jujuy durante la primera mitad del siglo XX obedeció a un equilibrio de razones de índole política, económica, fiscal. Nos referimos a una cuestión económica en el sentido de que el interés se concentraba en diversificar la actividad económica local y generar riqueza, pero ello se encontraba en estrecha relación a cuestiones de orden político,

ya que mediante esta estrategia se pretendía dotar al poder estatal de mayor independencia con respecto a los recursos provenientes de la industria madre, la azucarera¹¹. También lo económico se vislumbra a través de un propósito de conseguir mayor dinamismo en la actividad local y superar interludios de crisis pero ello se relaciona de forma directa con fines recaudatorios. No podemos negar que la cuestión de fondo se ataba al propósito de incrementar las bases tributarias provinciales que permitieran un mayor margen de maniobra al Estado, teniendo en cuenta las constantes referencias al recurrente déficit público que limitaba las acciones de los sucesivos gobiernos y la consecuente deuda pública que pesaba sobre ellos para subsanar ese problema.

De todos modos, es justo reconocer que también ha aparecido en ciertos momentos el interés por generar mayores fuentes de trabajo, autoabastecer las necesidades de consumo y alcanzar la independencia nacional, mediante la sustitución de importaciones y el incremento de la competitividad de las industrias locales. Esto podría ligarse a una visión de desarrollo por parte de la dirigencia local, en relación a la cual las políticas de fomento al sector manufacturero serían un instrumento a favor de tal propósito y no un mero fin de índole práctica. Pese a ello, tales concepciones ubicarían a estas iniciativas en el plano de políticas industriales de primera generación en donde el cambio tecnológico para capitalizar cabales procesos de desarrollo no tiene cabida en la mayoría de las discusiones o, si la encuentra, su desarrollo no es estimulado satisfactoriamente por la política de fomento. Del mismo modo, las referencias en torno al empleo se quedan en un plano de crecimiento, es decir, no se plantea el incremento de la productividad ni la calificación de la mano de obra.

3.3. RUBROS PROMOVIDOS POR LAS LEYES JUJEÑAS DE FOMENTO

En primer lugar, es importante señalar que en los casos de las políticas de promoción de la década del cuarenta y del cincuenta no se fomentó la radicación en la provincia de ramas fabriles concretas, sino que las estrategias se destinaron a la industria en general o a cualquier tipo de industria. Por ello, no hemos ubicado esos años en la tabla 2.

Esta amplitud en la consideración de los destinatarios de la ayuda estatal se asocia con el objetivo de dar impulso de manera integral al sector secundario de la economía local dado su escaso dinamismo; pero también debe traducirse como la evidencia de la ausencia de reflexión estratégica acerca de cuáles son los ramos clave a estimular para impulsar el desarrollo industrial y, en consecuencia, como la inexistencia de un plan ordenado y coherente en

este sentido. Por ello entendemos que las medidas locales de fomento de los primeros años del peronismo evidencian un insatisfactorio diseño para los propósitos de la industrialización, puesto que existen rubros que no despegan sin el debido acompañamiento de políticas públicas, defecto que se ha verificado también en el primer plan de fomento a nivel nacional. Resulta claro entonces que, en políticas semejantes, el fin es el crecimiento de la industria y no un desarrollo industrial equilibrado y coordinado, que implique el despliegue de sectores estratégicos, que multiplique las demás actividades, que favorezca al autoabastecimiento y que conlleve a la independencia económica y tecnológica del territorio.

Por su parte, recordemos que las tres primeras leyes de fomento apelaron a la desgravación impositiva y al pago de sumas dinerarias como instrumentos de fomento. Aquí existe una diferencia sustancial entre las políticas del radicalismo y la de los conservadores, ya que las dos primeras apoyaron a través de la exención de tributos a toda actividad industrial nueva que se asentara en el territorio, mientras que la tercera enlistó las materias primas que las industrias nacientes debían manufacturar para ser beneficiarias de esta ayuda. En consecuencia, también caben a las políticas de fomento del radicalismo las advertencias vertidas en cuanto a las consecuencias de estimular el desarrollo de cualquier tipo de industria. Como resultado de lo antedicho, la política de fomento de la década del treinta presenta una mayor cantidad de rubros fabriles específicos sobre los que ejerció apoyo; no obstante, se presenta una clara diferenciación entre el tipo de industrias que favoreció a través de uno y otro mecanismo de fomento.

La clasificación utilizada para este análisis se basa en el Clasificador Nacional de Actividades Económicas del año 2010 (ClnAE-2010) del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC), el cual permite distinguir las actividades industriales propiamente dichas de las de los sectores agropecuario y minero. Se entiende por actividad industrial a aquellas que comprenden la transformación física y química en productos nuevos de materiales y componentes, así como de desechos; los trabajos respectivos pueden llevarse a cabo de manera manual, o bien, mediante maquinarias. A propósito de ello hemos tenido que aplicar un filtro preliminar de las actividades promovidas, pues estas políticas que pretendían impulsar el desarrollo fabril en el territorio, mencionan entre aquellas ramas que podían acogerse a los beneficios de las leyes a tareas propias de rubros agropecuarios y extractivos.

Si los rasgos propios del sistema industrial en un sentido moderno aparecen de manera unívoca, a partir de la lectura de los rubros promovidos por

las medidas locales de fomento es fácil advertir la ambigüedad con que se ha entendido en tiempos pasados al término «industria», cuestión que no se restringe sólo al saber jujeño. En rigor, las medidas de fomento de 1918 y de 1925 estimularon, por ejemplo, el desarrollo de servicios de apoyo a la agricultura (desmonte, siembra, cosecha, trilla, desgrane, etc.), la plantación de olivos y la producción de miel. Por su parte, la segunda medida fomentó adicionalmente la extracción de sal. Pese a ello, ambas políticas impulsaron al mismo tiempo el despliegue de variadas actividades fabriles a través del pago de primas. En cambio, la iniciativa de 1933 restringió el instrumento de sostén financiero en su mayoría a ramas específicas del sector primario; sólo la producción de combustibles y la industrialización de sustancias alimenticias fueron tributarias del apoyo estatal instrumentado a través de este mecanismo.

A partir de la presentación de manera desagregada de los renglones correspondientes a las actividades industriales fomentadas queda claro que las políticas de promoción de la provincia de Jujuy se han centrado particularmente en procesos de industrialización liviana y semi-liviana, quedando vacías las líneas que corresponden a etapas más complejas del proceso. Tales estímulos difícilmente podrían haber resultado en el desarrollo fabril del territorio, ya que para alcanzar una real industrialización resulta fundamental lograr la integración de las distintas ramas, pues un programa basado solo en la transformación de materias primas es insuficiente

Además, dentro de las categorías livianas, las tres medidas coincidieron en apuntalar sectores que ya tenían cierta presencia en el territorio, nos referimos al sector productor de alimentos, el textil y el maderero. Se trata de rubros intensivos en el uso de recursos naturales y de trabajo escasamente calificado y con baja generación de valor agregado que suelen despegar de manera espontánea en cualquier proceso de industrialización, por lo que redoblar esfuerzos en estos sectores resta incentivos a otros que no emergen de forma automática y, en última instancia, frustra el desarrollo industrial. Todo esto se vuelca seguidamente en la tabla 2.

Tabla 2.

Rubros promovidos por las leyes de fomento, Jujuy, 1918–1933

Rubros promovidos	Leyes (año)		
	1918	1925	1933
Alimentos	x	x	x
Bebidas			x
Tabaco			x
Textiles	x	x	x
Prendas de vestir			x
Cueros y calzado			
Madera y sus productos	x	x	x
Impresiones y grabaciones			
Papel y sus productos			x
Refinación de petróleo	x	x	
Productos químicos		x	x
Productos farmacéuticos	x		x
Caucho y plásticos			
Productos minerales no metálicos		x	x
Metales			
Productos metálicos		x	
Productos informáticos, electrónicos y ópticos			
Equipo de transporte			
Maquinaria y equipos			
Otras manufacturas			
Sector agropecuario	x	x	x
Sector minero	x	x	x

Fuente: elaboración propia sobre la base del ClaNAE–2010, INDEC

Planteamos que los rubros promovidos por la primera muestra del impulso industrial del año 1918 se asocian directamente a la percepción emitida sobre los problemas de consumo de bienes importados, dadas las condiciones impuestas en el mercado mundial a partir de la Primera Guerra Mundial (Fandos y Bernasconi, 2015). La política de promoción de 1925 constituyó un refuerzo a tales miramientos, aunque en un contexto diferente, lo cual le permitió también avanzar en una visión más compleja del desarrollo industrial, a lo que debe agregarse el propio perfil ideológico del promotor del proyecto.

Pero creemos que los rubros también se relacionan de manera directa con la idea de desarrollo económico que sobrevalaba en las discusiones sobre la industrialización por entonces, ya que durante las primeras décadas del siglo

se entendía que debían aprovecharse los recursos del suelo argentino de manera amplia, y no sólo los de algunos pocos renglones de la agricultura y de la ganadería, tipología adoptada por el modelo agroexportador. Los defensores de un cambio de modelo económico sostenían que se debía avanzar además en la industrialización de las materias primas nacionales, tanto como fuera posible, es decir que la noción de industrias naturales inspiró estos planes iniciales, por lo que asegurar las materias primas locales era tan importante como el desarrollo mismo del sector fabril. Estas miradas se enfocan en el aprovechamiento de las ventajas estáticas del territorio, lo cual se asocia directamente con una visión de desarrollo restringida y ligada más bien al crecimiento.

Por su parte, la política de 1933 procuró proteger a sectores que se estaban desplegando en la provincia y necesitaban del apoyo estatal, dando continuidad a la política del radicalismo en cuanto a la vitivinicultura, la fabricación de cigarrillos y la de hilos de lana. No debemos desdeñar en este sentido el peso que tuvieron los intereses sectoriales a la hora de luchar por el otorgamiento de beneficios y concesiones a su favor, dentro de los que destaca el ya referido caso del azúcar. En cambio, el sustento brindado a las actividades realmente nuevas lo encontramos asociado a una suerte de pragmatismo, por un lado, y al clima de ideas imperante, por el otro. Menor peso tuvieron, a nuestro criterio, las cuestiones estratégicas en torno al proceso de industrialización, aunque sí vemos su sello en la promoción de la integración vertical del sector azucarero (con el fomento a la industrialización de la melaza y el bagazo de la caña y a la obtención de papel) y el estímulo ofrecido al hallazgo de una mina de carbón de piedra.

La provincia requería con ímpetu nuevas fuentes de renta, dado el balance financiero negativo y la dependencia con respecto a las fuentes de sostenimiento azucareras, por lo que recurrir a la capacidad fabril instalada en los años previos y al enlace con el sector primario era una estrategia segura. Por otro lado, en un marco en el que la discusión pasaba más por fomentar o no el proceso de industrialización y el tipo de intervencionismo estatal que convenía aplicar, el perfil que el sector industrial debía adoptar quedaba relegado a un plano de análisis secundario. Además, aún era notable la noción de industrias naturales, que había marcado a fuego la importancia de aprovechar las materias primas producidas en el territorio y no estimular la formación de industrias artificiales. Por su parte, la crisis que instituyó la Gran Depresión de los años treinta también reportó un clima favorable para los procesos de industrialización de las economías primario exportadoras de la periferia.

En resumen, la guerra, así como la crisis del treinta, revelaron las fragilidades de un orden económico basado en la especialización agroexportadora y el

débil desarrollo del tejido industrial del país, poniendo en evidencia algunos de los riesgos a los que se enfrentan las economías ampliamente integradas al mercado mundial como productoras de bienes primarios (Belini, 2017). Como consecuencia, ambos conflictos globales también marcaron los rubros por los que la promoción industrial podía discurrir, estímulo que fue acompañado por la caída temporaria de la competencia extranjera. Sin embargo, este último factor no era una condición suficiente para alentar la sustitución de importaciones; el desarrollo industrial requería de la introducción de equipos, insumos y mano de obra especializada que no estaban disponibles en el mercado doméstico. Además, la escasa protección aduanera en diversos sectores, que acrecentaba los riesgos empresarios, se presentaba como un obstáculo adicional para los propósitos de las iniciativas jujeñas que no podían influir en este ámbito. Se tornaba imperioso entonces el acompañamiento desde las políticas públicas de alcance nacional que sí consagró la era peronista, aunque en la esfera de la administración local esta no haya representado un plan de industrialización programático sino solo una política de crecimiento.

La combinación de todos estos elementos, sumados a la visión política de los propulsores de los proyectos de promoción y el marco ideológico de la época, condujeron a que la industrialización jujeña presente a lo largo de todo el período casilleros vacíos en términos de desarrollo, principalmente en lo referido al impulso de ramas fabriles complejas que permitieran completar la producción interna de todo el espectro de productos industriales y otorgar así mayor independencia con respecto al mercado internacional y menguar los efectos de la evolución económica mundial.

4 REFLEXIONES FINALES

Hemos procurado analizar tan profundamente como las restricciones de espacio nos han permitido cinco leyes provinciales de promoción y protección a la industria¹². Aunque nos centramos en el estudio de los mecanismos legales de promoción, hemos advertido que el peso de la política industrial no depende únicamente de estos instrumentos, sino que se debe considerar la complejidad de mecanismos de acción y organismos estatales de tipo indirecto o complementario que la terminan condicionando.

Aunque las reflexiones en cuanto al estilo de desarrollo a impulsar tras las políticas no han sido homogéneas a lo largo del período, la voluntad de industrializar a la provincia estuvo clara desde el primer momento. En base a ello es

que sostenemos que las políticas de promoción de Jujuy estuvieron orientadas al desarrollo industrial, ya que estuvieron ligadas a ideas claras en cuanto al beneficio que el despegue del sector reportaría para la sociedad local y no sólo como mecanismo para atenuar los efectos de las crisis económicas del período. Sin embargo, hemos advertido también que las estrategias utilizadas en este sentido no han sido del todo adecuadas.

El examen nos ha permitido reconocer tres estilos tendientes al desarrollo industrial, es decir, tres maneras particulares de intentar resolver a nivel local los interrogantes acerca de qué y cómo producir los bienes y servicios industriales dentro de los límites provinciales¹³. Ellos coinciden con tres diferentes etapas políticas de la provincia que, de alguna manera, reflejaron sus ideales en sus políticas de desarrollo, signados a su vez por las grandes crisis del período y los debates sobre la industrialización del país.

El primer estilo de desarrollo industrial es el del proyecto radical, esbozado desde el año 1918 y sostenido por casi una década. Luego, el nuevo estilo de desarrollo estuvo definido por los representantes del Partido Popular durante once años que, aunque evidenció algunas continuidades con lo proyectado hasta entonces en materia industrial, la política resultante representará una etapa de transición entre los modelos radicales y peronistas. En rigor, el tercer estilo fue el delineado por el primer proyecto peronista de la provincia, que tuvo origen en 1946 y llegó a implementar dos leyes de promoción al sector fabril local en un mismo mandato.

Los planes de fomento del radicalismo significaron un proyecto de crecimiento con sustitución de importaciones, en el marco de una profunda visión política industrialista afincada en crear las bases necesarias para un nuevo modelo de desarrollo para la Argentina agroexportadora de inicios del siglo XX. Pero, en los hechos, las medidas de este período no se encargaron de fomentar el despliegue de la segunda fase de industrialización, sino que fueron modestas en cuanto a sus estrategias, pese a que en lo discursivo hayan adquirido otros matices.

El edificio promocional de la década del treinta replicó las débiles bases del radicalismo. No se contó con un sistema de créditos, indispensable para el despegue industrial, y se confió, en cambio, en la capacidad de inversión de los capitales privados, que escaseaban en Jujuy. Tampoco se avanzó en el apoyo en el ejercicio de las actividades que se esperaba que se desarrollaran y, si bien la obra pública adquirió protagonismo durante los gobiernos conservadores para combatir el acusado desempleo y como mecanismo proselitista, el rubro no ocupó un lugar prioritario como una estrategia de fomento a las industrias.

La crisis y las acciones aplicadas para sanear sus efectos habían provocado un cambio notable a nivel global en la percepción de los procesos ligados a la industrialización, así como una fuerte deslegitimación de las posturas más ortodoxas y proclives al liberalismo económico. Sin embargo, en la Argentina la discusión pasaba más por fomentar o no a las industrias y el tipo de intervencionismo estatal que por el perfil que el sector industrial debía adoptar. Entendemos que en Jujuy no se dieron discusiones más profundas al respecto en armonía con el clima de ideas imperante y dada la languidez de gran parte del sistema fabril por entonces, razones por las que la visión más desarrollista quedó reservada sólo para las actividades ligadas a las plantaciones de caña de azúcar, que ya contaban con bases sólidas. Ello permite calificar a este segundo plan también como un proyecto de industrialización enfocado en las fases livianas, por lo que difícilmente podría haber aportado al desarrollo industrial en sentido amplio, aunque se diferenció de su versión precedente en cuanto a la visión que lo había sustentado.

Finalmente, las medidas promocionales del peronismo estuvieron restringidas a una política de crecimiento industrial, por no planificar estratégicamente la industrialización propuesta ni abordar las problemáticas propias de los procesos de desarrollo en este sentido en ninguna de sus escalas. Sin embargo, los instrumentos de fomento de la provincia durante la era peronista deben leerse en el marco de las reformas institucionales que estaban teniendo lugar a nivel país, con lo cual la reformulación del modelo de desarrollo centrado en la industrialización guiada por el Estado y el mercado interno agregan otro matiz a la planificación del proceso en el plano local.

También debe destacarse el relieve que tuvo la faz económica del desarrollo en las expresiones de industrialización tanto del radicalismo como en la del partido popular, en contraste con el énfasis social marcado por el peronismo. En este último caso se observan por primera vez referencias en torno al desarrollo social que se suponía como fin último de las estrategias económicas que se venían desplegando. Subrayemos entonces que el desarrollo es un fenómeno polifacético, ya que incorpora las diferentes dimensiones en las que la población de un territorio puede expandirse, esto es, social, humana, cultural, política, institucional, financiera, ambientalmente, etc., y no sólo económicamente.

Por todo ello, el cuadrante del desarrollo industrial permanece vacío para Jujuy a lo largo de la primera mitad del siglo XX. El alcance de las tres primeras leyes de fomento en el segundo cuadrante de la tabla representaría, no obstante, el punto de partida para alcanzar a futuro proposiciones un tanto más complejas, aunque creemos que estos objetivos de industrialización recién se plantearon

ante el advenimiento de situaciones coyunturales muy específicas, las crisis mundiales desatas tras la Primera Guerra Mundial y la Gran Depresión. Por su parte, teniendo en cuenta la clasificación de las industrias en términos de las necesidades que satisfacen los productos que éstas elaboran y las características de los procesos en términos de inversión, tecnología, mano de obra y valor agregado, queda claro que estas políticas de promoción coinciden en haberse centrado en procesos de industrialización liviana, con lo cual tales estímulos difícilmente podrían haber resultado en el desarrollo fabril efectivo del territorio.

De cualquier manera, entendemos que el objetivo de industrialización de la provincia no se ha lanzado como un fin en sí mismo sino que ha respondido a una estrategia de política industrial en pos de una visión de desarrollo determinada, aunque, en definitiva, el diseño de las mismas haya sido inadecuado. Su aporte radica en que de aquí en adelante ya no habría que discutir si intervención estatal o no para la industrialización, sino más bien el tipo y la calidad de la intervención.

NOTAS

¹ La expresión «restauración conservadora» hace referencia a un fragmento temporal bien delimitado por dos acontecimientos específicamente políticos: la asonada militar que en 1930 derrocó al presidente Hipólito Yrigoyen y aquella que trece años más tarde depuso del mando presidencial a Ramón Castillo, favoreciendo luego la llegada del peronismo al poder (Kindgard, 2007).

² La subordinación de los ingresos públicos procedentes de los distintos impuestos que gravaban la actividad azucarera —a las plantaciones de caña y a la producción de alcoholes y azúcares—, tuvo una escalada desde la última década del siglo XIX. Ya para los últimos años de la década de 1900, el sector azucarero contribuía con el 45% del total de los ingresos provinciales, mientras que en 1914 el peso de la industria azucarera se consolidó, aportando más de la mitad de los recursos públicos. Sumado a ello, el gobierno recurría al endeudamiento a través de la emisión de títulos de renta cuando los fondos públicos escaseaban. El cumplimiento del servicio de la deuda dependía del ritmo de la actividad azuca-

ra, ya que el rescate surgía de la recaudación impositiva de dicho sector; pero al mismo tiempo, los tenedores de los títulos eran los propios industriales cañeros, que adelantaban los fondos y ponían en circulación los papeles

³ AHJ. Publicación Oficial (1920 y 1925). Mensaje del gobernador de la provincia de Jujuy.

⁴ AHJ. Publicación Oficial (1925). Mensaje del gobernador de la provincia de Jujuy.

⁵ Ya en 1920 el gobernador Carrillo había encargado el estudio de yacimientos de este metal y de carbón mineral en el territorio provincial, una vez advertida la escasez de esos productos en el mercado nacional aún tras el cese del conflicto bélico (AHJ. Publicación Oficial, 1920, Mensaje del gobernador de la provincia de Jujuy). Por su parte, Villafañe concebía que sobre la base de la industria siderúrgica y minera debía edificarse el nuevo modelo de desarrollo económico de la Argentina, pues desarrollar estas ramas productivas significaría lograr la emancipación económica con respecto a Europa y Estados Unidos (Fleitas, 1997).

⁶ AHLJ. Fundamentos del proyecto de la ley N° 991, Nota N° 41, L.

⁷ Ver Rougier y Odisio, 2017.

⁸ AHLJ. Libro de actas legislativas, sesión del 28 de diciembre de 1946, fs 559–562

⁹ AHJ. Publicación Oficial (1946). Mensaje del gobernador de la provincia de Jujuy, pág. 2.

¹⁰ Ídem, págs. 2 y 3.

¹¹ Ver Bernasconi (2018)

¹² Para una aproximación a los resultados atribuibles a estas iniciativas ver Fandos y Bernasconi, 2015.

¹³ El modo en que se responde a la pregunta sobre para quién producir, componente sustancial del estilo de desarrollo, no puede ser desentrañado por intermedio de un análisis normativo como el emprendido en este trabajo.

BIBLIOGRAFÍA

Belini, C. (2017). *Historia de la industria en la Argentina. De la independencia a la crisis de 2001.* Buenos Aires: Sudamericana.

Bergesio, L. y Golovanevsky, L. (Edits.). (2012). *Industria y sociedad. El sector manufacturero en Jujuy y Argentina.* San Salvador de Jujuy: EDIUNJU.

Bernasconi, M. (2018). Fuentes de sostenimiento público en Jujuy. Contribuciones y créditos azucareros al Estado provincial, 1880–1930. En C. Fandos (Ed.), *El desarrollo regional de Jujuy en la Argentina agroexportadora. Análisis y perspectivas desde la historia* (págs. 113–144). San Salvador de Jujuy: EdiUNJU.

Dorfman, A. (1970). *Historia de la industria argentina.* Santiago de Chile: Hyspamerica.

Fajnzylber, F. (1983). *La industrialización trunca de América Latina.* México, D. F.: Nueva imagen.

Fandos, C. y Bernasconi, M. (2015). Industria en el país abanico. Leyes de promoción industrial de Jujuy en la primera mitad del siglo XX. *Gestión y desarrollo.* Vol. 12, N° 1, de Enero–Diciembre de 2015, 95–111.

Fleitas, M.S. (1997). *El Pensamiento político y económico de Benjamín Villafañe.* San Salvador de Jujuy: Unidad de Investigación en Historia Regional, Universidad Nacional de Jujuy.

Gonzalez Gómez, D. y Carro, R. (2012). Política industrial. *Comunicación presentada en XXIX Encuentro Nacional de Docentes de Administración de la Producción, Logística y Operaciones y VII Congreso Latinoamericano de Producción, Logística y Operaciones.* Córdoba, Argentina: Universidad Nacional de Córdoba; Asociación Nacional de Docentes de Administración de Producción (ANADAP); Organización Argentina de Producción, Logística y Operaciones (OAPLO).

Katz, J. y Kosacoff, B. (1989). *El proceso de industrialización en la Argentina: evolución, retroceso y prospectiva.* Buenos Aires: CEPAL.

Kindgard, A. (2003). Ruptura partidaria, continuidad política. Los «tempranos» orígenes del peronismo jujeño. En D. Macor, & C. Tcach, *La Invención del Peronismo en el Interior del país* (págs. 163–212). Santa Fe: Universidad Nacional del Litoral.

——— (2007). La Restauración Conservadora en Jujuy, 1930–1943: formas del juego político en tiempos de crisis económica y social. *Travesía*, (9), 43–68.

Llamazares, J. (1943). Examen del problema industrial argentino: aspectos de política económica y social. Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires, Facultad de Ciencias Económicas.

Monreal Requena, P. y Gimeno Martín, J.C. (1999). *La controversia del desarrollo: críticas desde la antropología*. Madrid: Los Libros de la Catarata, Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación.

Myro, R. (1994). La política industrial activa. *Revista de Economía aplicada*, 6 (II), 171–182.

Naveda, A.B. (2013). Planificación, desarrollo y políticas públicas. San Juan, San Juan, Argentina: Universidad Nacional de San Juan.

Pinto, A. (2008). Notas sobre los estilos de desarrollo en América Latina. *Revista de la CEPAL*, (96), 73–93.

Rodríguez, O. (2006). *El estructuralismo latinoamericano*. México D.F.: Siglo Veintiuno.

Rougier, M. y Odisio, J. (2017). «Argentina será industrial o no cumplirá sus destinos». *Las ideas sobre el desarrollo nacional (1914–1980)*. Buenos Aires: Imago Mundi.

Schvarzer, J. (1987). *Promoción industrial en Argentina. Características, evolución y resultados*. Buenos Aires: Documentos del CISEA N° 90.

Teruel, A. (2010). Panorama económico y socio-demográfico en la larga duración (siglos XIX y XX). En A. Teruel & M. Lagos (Edits.), *Jujuy en la historia. De la colonia al siglo XX* (págs. 297–345). San Salvador de Jujuy: EdiUnju.

Vaccarezza, F. (2011). *Políticas de desarrollo industrial en la Argentina (1940–2001). Desde la sustitución a la apertura*. Obtenido de Centro Argentino de Estudios Internacionales (CAEI): <http://www20.iadb.org/intal/catalogo/PE/2012/10346.pdf>

PARA CITAR ESTE ARTÍCULO:

Bernasconi, M.S. (2019). «El casillero vacío de la industrialización. El caso de las leyes de promoción de Jujuy, Argentina (1918–1950)», *DAAPGE*, año 19, N° 32 (ene–jun), 2019, pp. 51–80. Santa Fe, Argentina: UNL.
