

Esta ponencia constituye un informe de avance de una investigación en curso que se propone analizar el proceso de elaboración e implementación del primer régimen de promoción industrial de alcance nacional aplicado en la República Argentina en la década siguiente al fin de la Segunda Guerra Mundial. El objetivo de esta ponencia es estudiar en primer lugar, las discusiones en torno a la cuestión de la industrialización en que se enmarcó el establecimiento de este régimen. En segundo lugar nos proponemos analizar las características del régimen establecido por el decreto 14.630 de junio de 1944.

### 1. Los ejes del debate:

Durante la década del treinta, los efectos de la crisis económica no habían dado lugar al planteo de una política económica alternativa que considerase la formulación de una política industrial a fin de estimular en forma explícita y dar cauce al crecimiento industrial provocado por la caída de la capacidad para importar y el incremento de la demanda interna incrementada por el déficit fiscal. Con todo, en círculos favorables a la industrialización se discutieron una serie de ejes en torno del problema. En primer lugar la cuestión de la definición de las industrias deseables para el país. Esto es los criterios a aplicar para marcar los límites de la industrialización. La diferenciación entre industrias artificiales e industrias naturales fue el principal criterio de distinción que se convirtió en el blanco de ataques de los sectores favorables al desarrollo industrial. El segundo eje era la orientación que debía darse a la industrialización; esto es si debía orientársela hacia el mercado interno o externo con las implicancias económicas y sociales que ello suponía. Finalmente, un tercer eje involucró el papel que debía desempeñar el estado, así como los instrumentos que se consideraban idóneos para el fomento de las industrias.

#### 1.1. Los límites de la industrialización:

---

<sup>1</sup> Becario del CONICET en el Instituto de Historia Argentina y Americana Dr. Emilio Ravignani. Agradezco los comentarios que a una versión ampliada de este trabajo realizaron Hilda Sabato, Juan Carlos Korol y Tulio Halperín Donghi.

La cuestión de los límites que había que imponer a la diversificación de la estructura industrial estuvo marcada durante los años treinta por la distinción tradicional entre industrias naturales y artificiales. Este criterio, que colocaba el acento sobre la necesidad de limitar la industrialización al procesamiento de materias primas del país (por las que se entendía básicamente las de la región pampeana), aunque fue cuestionado por los más activos defensores del sector industrial y quienes propiciaban una industrialización deliberada no perdió su hegemonía en las esferas oficiales.

Ya a comienzos de la década, la recusación de esa distinción era clara en el discurso oficial de la U.I.A., que encontraba cierta receptividad en la dictadura militar de Uriburu. En un discurso pronunciado en el Círculo Militar, Colombo cristalizó argumentos que constituirían, al final de la década, el principio de acuerdos entre la corporación empresaria y los círculos castrenses: la idea de que la defensa nacional requería del desenvolvimiento de una industria diversificada, base de la independencia económica “sin la cual la independencia política no existe o está siempre en peligro”<sup>2</sup>. En especial, reclamó el desarrollo de una industria metalúrgica y siderúrgica “de la cual, dependen todas las demás sea en la guerra como en la paz”. Que no constituirían industrias artificiales lo demostraba el hecho de que sin minas de hierro ni carbón Italia las había desarrollado<sup>3</sup>.

El combate contra la idea de artificialidad encontraba en el momento de la crisis otros argumentos más convincentes para las autoridades públicas. En especial, los efectos sobre los niveles de empleo que podían esperarse de una rebaja arancelaria<sup>4</sup>. La reducción de la capacidad para importar, que creaba la disyuntiva entre sustituir las importaciones o reducir el consumo también resultó esgrimida como argumento para justificar una industrialización que rebasaba los límites de las ramas “naturales”. Así en 1938, frente a una nueva crisis del sector externo, la U.I.A. señaló que lo esencial era no “que elaboren materia prima nacional, sino que exista para ellas un mercado nacional para cuyo abastecimiento se pueda producir en condiciones racionales, a un costo que no supere al de los demás países”<sup>5</sup>.

---

<sup>2</sup> *Anales de la Unión Industrial Argentina.*, n° 752, agosto de 1931, p. 27.

<sup>3</sup> Ídem, p. 29. Desde luego, no tenía en cuenta otras variables como por ejemplo la existencia de un mercado interno importante o de la tecnología necesaria para encarar la industria en el caso italiano, ni las desventajas locales creadas por las distancias existentes con los centros exportadores de carbón y hierro.

<sup>4</sup> *A.U.I.A.*, n° 774, junio de 1933, p. 40. En octubre del mismo año, el ministro Duhau justificó ante los importadores norteamericanos la sustitución de importaciones como respuesta a la declinación de las exportaciones y ante “el problema social grave y profundo” generado por la desocupación.

<sup>5</sup> *A.U.I.A.*, n° 839, noviembre de 1938, p.17.

El estallido de la guerra en Europa radicalizó las posturas. Así Colombo rechazó la distinción en nombre de una independencia económica que era definida ahora con rasgos autarquizantes. La riqueza de la nación estaba “en reducir a mínimos términos las cifras de importación”<sup>6</sup>. Colombo invitaba a reparar en las enseñanzas de la historia económica de los países industrializados para rechazar el concepto de industrias artificiales.

Estas consideraciones permitían una confluencia con sectores castrenses preocupados por las derivaciones del conflicto bélico y el creciente desequilibrio militar entre Argentina y Brasil. Así, Manuel Savio, director de *Fabricaciones Militares* desde su creación en 1941, descartaba cualquier consideración de costo a favor de la disponibilidad de las materias primas e insumos básicos para la defensa nacional como el acero, zinc, aluminio y ferroaleaciones. En especial, llamaba la atención sobre la necesidad de crear una industria siderúrgica para satisfacer en primer lugar las necesidades de la defensa nacional, pero que propendiera a largo plazo a cubrir la demanda nacional. Savio reforzaba su postura afirmando la existencia de fuentes minerales inexploradas (extendiendo así la idea de industria natural a las industrias derivadas de la minería) aunque aclaraba que “para asegurar su porvenir y neutralizar presiones excesivas”, el país “a cualquier precio debe explotar sus yacimientos de hierro buenos o malos”<sup>7</sup>.

Esta postura era decididamente apoyada por una nueva generación de ingenieros que consideraba que una nación no merecía ese nombre sin una adecuada industrialización y una fuerte industria siderúrgica. Para Luis García Mata y Juan Eugenio Maggi la Argentina tenía las condiciones necesarias para desarrollar una industria de este tipo pues su mercado se hallaba entre los principales consumidores de hierro y artefactos<sup>8</sup>. Para ellos no importaba demasiado la inexistencia de fuentes de carbón o mineral de hierro explotables. Sus propuestas anticiparían los argumentos que en 1947 Savio esgrimiría para lograr la sanción del plan siderúrgico; aún sin contar con las materias primas básicas, la Argentina

---

<sup>6</sup> *Argentina Fabril*, n° 853, enero de 1940, p.12.

<sup>7</sup> Véase, Manuel Savio “Bases para la Industria del Acero en la República Argentina” en *Revista Militar*, n° 501, octubre de 1942 reproducido en Cristina Lucchini, *Apoyo empresarial en los orígenes del peronismo*, Bs. As., CEAL, 1990, pp. 86-89. El carácter autarquizante de su proyecto en 1942 puede contrastarse con la preocupación manifestada en el plan siderúrgico remitido al congreso en 1947, donde había creído necesario incorporar consideraciones sobre la eficiencia y la competitividad a mediano plazo que alcanzaría el sector.

<sup>8</sup> Luis García Mata y Juan Eugenio Maggi, *Posibilidades para el desarrollo de la Gran Siderurgia en la Argentina*, Bs. As., 1942, pp. 4-5.

podría producir, con mineral importado, acero a precios similares del importado, repitiendo la experiencia de Italia y Japón<sup>9</sup>.

Desde una perspectiva ideológica opuesta, Ernesto Guidici coincidía en el carácter medular de la industria siderúrgica y metalúrgica para la “liberación nacional”. Para ello el estado debía arbitrar todos los medios que le permitiera su consolidación<sup>10</sup>. Por su parte, el ingeniero Adolfo Dorfman compartía la opinión favorable al fomento de las “industrias básicas”, aún en condiciones no competitivas “si fuera reclamado por altas razones de Estado”<sup>11</sup>. Estas industrias constituían la médula de la economía de manera que debían recibir el apoyo inmediato y sostenido del estado. La recusación del criterio de industria natural se hacía total al señalarse que las industrias que debían contar con protección arancelaria eran “aquellas que vuelvan favorable nuestro balance internacional de pago” por medio de la sustitución de importaciones o a través de la exportación<sup>12</sup>.

Estas perspectivas chocaban contra quienes pensaban que la expansión industrial debía limitarse a las industrias con ventajas comparativas. Para John Hopkins, autor del informe de la Fundación Armour sobre el sector industrial, una industria siderúrgica local siempre debería ser subvencionada por lo que sería “un lujo más bien costoso”. Inclusive, desde el punto de vista de la defensa, era poco razonable ya que en caso de guerra el país no podría acceder a las cantidades necesarias de hierro y carbón<sup>13</sup>.

Las posturas de los ‘industrialistas’ argentinos configuraban proyectos económicos que tendían a presentar, en mayor o menor medida, la autarquía como un ideal posible y deseable. Y aún cuando se solía rechazar el aislamiento del mercado internacional, se consideraba que era imprescindible diversificar la estructura industrial para evitar la dependencia del exterior. Sin embargo, la autarquía como ideal asumía diferentes significados. Para algunos, constituía el modelo de bastarse así mismos. Un industrial

---

<sup>9</sup> García Mata y Maggi, op. Cit., p. 7. El general José María Sarobe también pensaba en la posibilidad de asentar la industria en reservas de minerales.

<sup>10</sup> El autor advertía que el proceso de industrialización en marcha ya estaba modificando la relación de fuerzas sociales a favor de la nueva burguesía industrial. Véase Ernesto Guidici, *Imperialismo inglés y liberación nacional*, Bs. As., CEAL, 1984 (1ra edición 1940), pp. 133-137.

<sup>11</sup> A. Dorfman, *Medios para estimular la Industrialización Argentina*, Bs. As., Plantié, 1942, p. 13. Es evidente, que por lo menos en la producción siderúrgica ello implicaba forzar la estructura económica de manera que sólo podría calificarse de autarquizante.

<sup>12</sup> Ídem, p. 15.

<sup>13</sup> John Hopkins, *La Estructura Económica y el desarrollo industrial de la República Argentina*, Bs. As., 1945, p. 148. (1ra edición en inglés 1943).

metalúrgico señaló, en 1941, que había llegado la hora de iniciar la batalla por “la autarquía industrial”. Esa batalla debía lograr el autoabastecimiento de combustibles mediante la intensificación de la producción de petróleo, el aprovechamiento del gas natural y el inicio de la producción del carburante nacional<sup>14</sup>. Picchetti pensaba que en tres años la industria textil podría substituir totalmente las importaciones, mientras que deberían estimularse la producción de papel, productos químicos y farmacéuticos. La fase inicial de la batalla no residiría en la producción de hierro y acero sino en el desarrollo de la industria mecánica. Debía prohibirse la importación “desde el clavo y el alfiler hasta los automotores y vehículos de toda clase” y liberar de impuestos la importación de maquinarias e insumos<sup>15</sup>. Esta utopía autarquizante se coronaba con la idea de que el estado debía crear pequeñas acerías provinciales que con la utilización de hierro viejo y la explotación de minas nacionales solucionarían el problema del abastecimiento de acero<sup>16</sup>.

En cambio, para el ingeniero Peña Guzmán aunque era necesario iniciar “un plan progresivo de autarquía a través de la industrialización”, ésta última tenía en su primera etapa límites claros y más razonables: la industria textil, química, maquinaria agrícola y motores de pequeña y mediana potencia<sup>17</sup>. Por lo demás, esta “autarquía” no debía degenerar en un aislamiento económico ni provocar un desequilibrio externo.

Sin embargo, en vísperas del golpe militar de 1943, en las esferas oficiales sobrevivía la prevención contra la diversificación industrial. Un año antes, el ministro de Agricultura, Amadeo y Videla pudo advertir en el ciclo de conferencias patrocinado por la U.I.A., la conveniencia de concentrarse en las industrias transformadoras de las materias primas del país. Y aunque reconocía que algunas industrias de emergencia podrían sobrevivir a las condiciones de protección creadas por la guerra, rechazaba de plano la posibilidad de alcanzar

---

<sup>14</sup> Imaginaba con eso poder ahorrar unos 145 millones de dólares, aunque no aclaraba cómo se obtendrían los bienes de capital e insumos para alcanzar tal objetivo. José Picchetti, *La Argentina y la Guerra. Apuntes de Autarquía Industrial*, Bs. As., Librería del Colegio, 1941, p.15.

<sup>15</sup> Ídem, p. 24.

<sup>16</sup> Picchetti confiaba en que el país tenía recursos minerales inexplorados y que las necesidades de carbón podrían reducirse a través de los sistemas de producción de aceros elegidos: el de la forja catalana y el de esponja de hierro.

<sup>17</sup> Solano Peña Guzmán, *La Autarquía en la Economía Argentina*, Tucumán, La Raza, 1942, p. 209. En este sentido, su concepto sobre los límites de la industrialización se acercaba más a la postura de Amadeo Sabattini al interior del partido radical. Peña Guzmán se había recibido como ingeniero civil en 1932, y fue diputado nacional por Tucumán entre 1946 y 1948.

la ‘autarquía económica’ por lo que convocaba al estado a controlar la implantación de las “industrias transitorias”<sup>18</sup>.

Poco después del golpe militar, esas prevenciones desaparecerían de las esferas oficiales. Emilio Llorens, un joven ingeniero social católico que se había incorporado en 1937 a la redacción a la *Revista de Economía Argentina*, advirtió que “ninguna de las industrias instaladas en el país es artificial y no conviene desde ahora hacer esa clasificación para la posguerra, pues el criterio a seguir tendrá como medida la realidad de ese momento”. Poco después se incorporaría a la Dirección General de la Industria, desde donde elaboraría el primer régimen de fomento industrial, que estableció criterios de protección que superaban la distinción entre industrias naturales y artificiales.

#### 1. 2. Mercado interno o mercado externo:

La orientación del crecimiento industrial también fue motivo de discusión. Se ha señalado que las posturas mercado internistas de la U.I.A. se afianzaron al calor de la Segunda Guerra Mundial cuando los industriales observaron la imposibilidad de competir contra las importaciones<sup>19</sup>. Sin embargo, estas posiciones tenían una larga tradición. La crisis del '29 al reducir el mercado internacional no podía más que acentuar la postura mercado internista de la U.I.A. ya presente en la década de 1920. De hecho, la defensa de la reactivación industrial de los primeros años treinta fue fundamentada en los efectos contracíclicos forjados por la misma sobre la ocupación obrera y la generación de ingreso.

La confianza en el papel dinámico del mercado interno entre quienes propiciaban la industrialización se basaba en que sólo podían esperarse efectos desequilibrantes del mercado externo que, como consecuencia de las medidas adoptadas para paliar la crisis, había de hecho desaparecido. Pero además, el mercado interno permitiría absorber la producción primaria que no lograba ser colocada en el exterior<sup>20</sup>.

Dado que recién se había iniciado el proceso de sustitución en ramas industriales livianas como la textil algodonera, durante buena parte de la década del treinta no se discutía la

---

<sup>18</sup> Daniel Amadeo y Videla, *El Desarrollo Industrial y la economía de guerra*, Bs. As., 1942, p. 32.

<sup>19</sup> Graciela Swiderski, “La UIA: ¿sustitución de importaciones o mercado externo?” en Waldo Ansaldi, *Argentina en la paz de dos guerras, 1914-1945*, Bs. As, Biblos, 1993, pp. 231-255.

<sup>20</sup> En 1937, la U.I.A. observó positivamente el hecho de que tres cuartas partes de la producción de carnes del país fuera consumidas por el mercado interno, y pronosticó que esta tendencia se afirmaría en los años subsiguientes. Este fenómeno permitiría reducir los riesgos frente a las crisis externas y, a la vez creaba una creciente “interdependencia” entre los sectores económicos de la nación.

orientación mercado internista de la industrialización ni se apreciaban sus límites. En realidad, cuando se planteaba la cuestión, solía ponerse énfasis en la necesidad de incrementar la población a través del estímulo a la inmigración. Como en los años veinte, la U.I.A. se mantuvo alerta frente a las reformas sociales que si bien podían significar un incremento de la capacidad de consumo interior, eran visualizadas en forma exclusiva como incremento en los costos<sup>21</sup>.

Si bien resultaba impensable la idea de que las nuevas industrias manufactureras, que todavía no satisfacían la demanda nacional, pudieran convertirse en el corto y mediano plazo en fuente de divisas, ello no derivaba en posiciones antiexportadoras. En este sentido, no había posiciones tajantes con respecto al papel que le cabría al sector primario en el futuro orden económico nacional y mundial. En vano puede buscarse posiciones claras al respecto o derivar las mismas de los diferentes intereses económicos que los actores representaban (U.I.A.; CACIP por ejemplo).

Alejandro Bunge, quien tempranamente había abogado por la organización de Unión Aduanera que permitiría incrementar la potencialidad de las economías, creía imprescindible advertir las posibilidades de ampliación del mercado interno, debido al infraconsumo al que se hallaban sometidas regiones enteras. Esa ampliación no tendría prácticamente límites “en varias generaciones”<sup>22</sup>. Sin embargo, consideraba que si bien era deseable reordenar la economía hacia el mercado interno, ello no debía conducir a políticas aislacionistas “No hace falta decir que debemos cuidar de no cerrarnos las puertas, por si pasada esta cercana crisis, se hace posible el aumento de nuestra producción exportable de materias primas y alimenticias, en particular de carnes y de cereales, para lo cual es nuestro país el mejor dotado; y al mismo tiempo, a un equivalente aumento de nuestras compras al exterior, de artículos nuevos que pueden surgir del ingenio y del esfuerzo de las grandes potencias industriales en la paz”<sup>23</sup>

Para los productores de materias primas e incluso para los grandes grupos empresarios era evidente que la reorientación de la economía hacia el mercado interno sólo podía ser

---

<sup>21</sup> En 1936 la reforma de la ley 11.729 que modificaba disposiciones sobre vacaciones y despidos de los empleados de comercio dio lugar a un reclamo de la U.I.A. por establecer normas sociales específicas para la industria. Poco después, la revista reprodujo una nota de Enrique Veritas, un especialista español en temas laborales, que reclamaba “cautela con las innovaciones sociales” para no repetir la experiencia “nefasta” de la Francia del Frente Popular y la España republicana, en *ídem*, n° 820, abril de 1937.

<sup>22</sup> Alejandro Bunge, *Una Nueva Argentina*, Bs. As., Hyspamérica, 1984, p. 222. (1ra. Edición de 1940).

<sup>23</sup> *Ídem*, p. 508.

temporaria tanto porque se esperaba una reanudación del comercio exterior en la inmediata posguerra que restauraría los “lazos tradicionales” como porque la dimensión del mercado interno no podría absorber la producción “actual y la potencial”<sup>24</sup>. La pequeñez del mercado interno era levantada como la principal desventaja que la Argentina tenía para lograr un proceso de desarrollo industrial, dado que impedía a las industrias locales aprovechar las economías de escala. Los límites impuestos por el mercado interno era producto tanto de la escasa población como de una distribución del ingreso que excluía al obrero del mercado de los productos industriales<sup>25</sup>. Por ello, el desarrollo industrial debería concentrarse en ramas con ventajas comparativas para conquistar mercados externos<sup>26</sup>.

Pero estas posturas no eran dominantes entre los industriales. A diferencia de los empresarios paulistas, los industriales argentinos no se entusiasmaron demasiado con las exportaciones de manufacturas como vía central para el crecimiento<sup>27</sup>. Así en 1945, en un contexto institucional y económico diferente, Colombo señalaría la necesidad de conquistar en primer lugar el mercado interno y exportar sólo “los sobrantes”<sup>28</sup>.

### 1. 3. El papel del estado:

El papel y los límites de la intervención estatal en la economía constituyó uno de los debates más importantes de los años treinta, cuando al calor de los efectos depresivos de la crisis internacional la intervención estatal reapareció en primer plano. La elevación de las tarifas aduaneras había sido levantada como bandera por los grupos que alentaban una política de industrialización. Sin embargo, aun entre los partidarios del proteccionismo, existían a comienzos de la década grandes prevenciones contra una intervención estatal amplia. En 1930, Alejandro Bunge había señalado que “la intromisión del Estado en el comercio y en la industria, que no sea para fomentarla y regularla, representa una de las

---

<sup>24</sup> Véase el prólogo escrito por Alejandro Shaw, presidente de la CACIP, al libro de Manuel Francioni y Emilio Llorens, *Ritmo de la economía argentina en los últimos 30 años*, Bs. As., 1941. Shaw era miembro del directorio de Tornquist y Cía e integrante de la *Revista de Economía Argentina*.

<sup>25</sup> John Hopkins, op. cit., pp. 131-134.

<sup>26</sup> Entre las industrias “ventajosas”, además de las que procesaban materias primas pampeanas incluía la industria textil lanera y algodón, industrias de la rama química y derivados de la minería como la producción de cemento. Ver ídem, pp.145-155.

<sup>27</sup> Para el caso de Brasil, véase Warren Dean, *A Industrialização de São Paulo*, São Paulo 1971, p. 238.

<sup>28</sup> Además creía necesario fiscalizar más adecuadamente las exportaciones industriales. La última Asamblea General de la UIA en abril de 1946, convocaría al gobierno a incrementar el mercado interno a través del fomento de la inmigración principalmente. Idem, abril de 1946, pp.11-12.



más dañosas tergiversaciones y extralimitaciones de la función de gobierno, pudiendo llegar tales actividades a ser un verdadero corrosivo para la economía nacional”<sup>29</sup>. Aunque entendía que había áreas en donde esa intervención estatal directa se justificaba (como el petróleo), consideraba que las empresas estatales eran menos eficientes que aquellas impulsadas por la iniciativa privada. Pero además, la intervención directa del estado en la industria vulneraba la libertad de comercio y de industria, ya que el estado por su poder y ventajas, (entre las cuales figuraba la disponibilidad del dinero de los contribuyentes) no competía en igualdad de condiciones frente al capital privado. Por detrás de estas prevenciones se temía la derivación del intervencionismo en “socialismo de Estado”<sup>30</sup>.

La intensificación del papel del estado en la década de 1930 a través de la creación de nuevas instituciones; la unificación e incremento de los impuestos internos; la creciente intervención en las relaciones entre capital y trabajo; y la aplicación del control de precios a partir de 1939, acentuó los reclamos de quienes proponían políticas más activas de fomento industrial. Así, en el Día de la Industria de 1939, Colombo censuró la actitud del parlamento por su despreocupación por el futuro industrial del país y la simétrica intervención en las relaciones laborales tendientes a fomentar la indisciplina<sup>31</sup>.

Desde luego, como observaba un joven abogado radical, la cuestión del intervencionismo estatal era para los grupos de interés un tema práctico antes que doctrinario<sup>32</sup>. Hacia 1943, en el seno de la U.I.A., la crítica a la política económica se había acentuado como consecuencia del fracaso de los proyectos de ley de crédito industrial; antidumping y draw back que, presentados en el parlamento por el Poder Ejecutivo, no habían merecido su tratamiento durante los años 1941-42. En el libro que publicó en vísperas del golpe, Torcuato Di Tella previno contra un excesivo intervencionismo que podría ahogar al sector

---

<sup>29</sup> Alejandro Bunge (compil.) *El Estado Industrial y Comerciante*, Bs. As., 1932.

<sup>30</sup> Esta postura ortodoxa era el resultado de las estrechas relaciones que mantenía con los sectores empresarios más importantes del país antes que de un examen atento de la cuestión. Halperín Donghi, *Vida y Muerte de la República verdadera, 1910-1930*, Bs. As., Ariel, 1999, p. 182.

<sup>31</sup> Para los conflictos entre el gobierno de Castillo y los empresarios véase R. Sidicaro “Los Conflictos entre el estado y los sectores socioeconómicos predominantes en la crisis del régimen conservador, 1930-1943” en Ansaldi y otros, *Representaciones Inconclusas*, Bs. As., Biblos 1995.

<sup>32</sup> Arturo Frondizi, *Régimen Jurídico de la Economía Argentina*, Bs. As., 1942. Frondizi era uno de los organizadores de la Cátedra de Economía del Colegio Libre de Estudios Superiores junto a Adolfo Dorfman, José Gilli, Ricardo Ortiz, Alejandro Shaw, Juan José Díaz Arana, Andrés Ringuelet y Juan Tenenbaum.

industrial. En forma paralela, consideraba imperioso la reducción de los costos de producción y el incremento de la calidad en la inmediata posguerra<sup>33</sup>.

Sin embargo, entre los círculos favorables a la industrialización también se discutían los instrumentos y las políticas que se consideraba indispensable tomar para evitar en la segunda posguerra lo que había sucedido en la primera: el cierre de numerosos establecimientos y la desaparición de nuevas producciones. Para Dorfman, el desencadenamiento de la guerra creaba las condiciones indispensables para la adopción de una política industrialista, en la medida en que permitía el aflojamiento de los vínculos tradicionales que habían ligado a la Argentina con las potencias<sup>34</sup>. Si la oportunidad era desechada y se insistía en “la perduración de las formas económicas parcialmente superadas”, el país sólo encontraría como corolario el estancamiento económico y la involución social y política. Sin embargo advertía que esta política de industrialización debía ser cuidadosamente planificada e implementada. De lo contrario la frustración conduciría al retorno del viejo modelo. Debían evitarse además, la autarquía, a la que consideraba por otra parte imposible de lograr<sup>35</sup>. Tampoco debía renegarse del aporte del capital extranjero, especialmente a través de empréstitos con fines de inversión en industrias básicas o en los servicios. Por lo tanto consideró indispensable alertar contra las tendencias xenófobas que ganaban espacio en la sociedad<sup>36</sup>.

Según Dorfman la guerra además de promover el crecimiento industrial había acentuado los problemas que debía enfrentar el sector. Al mantenimiento de una política aduanera fiscalista, se sumaban ahora problemas en el suministro de materias primas y productos intermedios importados; limitación de las expectativas de ganancias a través de nuevos impuestos y del control de precios; la escasez de combustibles, que era el resultado tanto de la falta de previsión del estado como de la “obstinación de reservar su explotación a entidades nacionales”<sup>37</sup>. Aunque durante los años treinta no habían faltado algunas medidas positivas como la exención de impuestos a la importación de maquinarias para los

---

<sup>33</sup> T. Di Tella, op. Cit., p. 108.

<sup>34</sup> Adolfo Dorfman, *La Intervención del Estado y la Industria*, Bs. As., 1944, p. 20. Para el autor era evidente que el desarrollo industrial durante los años treinta era un subproducto de las medidas tomadas para paliar la crisis y no de políticas explícitas. Los proyectos presentados por el gobierno de Castillo en 1941 lo hicieron pensar que se había iniciado una etapa “desembozadamente favorable a un desarrollo orgánico y preconcebido de la industria nacional”.

<sup>35</sup> Ídem, p. 17.

<sup>36</sup> La preferencia por empréstitos a inversiones directas era compartida por Peña Guzmán.

<sup>37</sup> Dorfman, *La Intervención...op.cit.*, pp. 117-132.

establecimientos laminadores o la devolución de derechos aduaneros a algunas exportaciones industriales, faltaba una política general. En 1942 consideró que era necesario establecer ciertas medidas directas de fomento industrial como la sanción de una ley de crédito industrial; la exención de impuestos durante cinco años para empresas extranjeras; la creación de un sistema de educación técnica amplio y gratuito y de un instituto tecnológico estatal para asesorar al capital privado<sup>38</sup>. A estas medidas debía agregarse legislación antidumping y devolución de derechos para las exportaciones. Pero era, sobre todo, la reforma de la tarifa aduanera “el medio más sensible y eficaz de alentar o frenar la industria”<sup>39</sup>.

Finalmente, Dorfman otorgaba al estado la tarea de fomentar la industria química y metalúrgica básica. A diferencia de Bunge, creía que ello podía ser encarado mediante la intervención directa o bien a través de su participación en sociedades mixtas. Aunque reconocía que existían motivaciones no económicas para justificar las industrias del estado, Dorfman sostenía que ni en los aspectos técnicos ni en los de organización, el estado era menos eficiente que el capital como productor<sup>40</sup>. Ello marcaba una nueva actitud frente al estado en los círculos favorables a la industrialización. El ingeniero Peña Guzmán también compartía la idea de que la intervención directa del estado era beneficiosa aun cuando diera lugar a enormes gastos y gran personal ya que significaría menores erogaciones en concepto de remesas y porque ciertos sectores, especialmente la producción de energía y los transportes, debían quedar en sus manos por su importancia para la industrialización<sup>41</sup>.

Para Peña Guzmán el principal problema económico del país era la tendencia al desequilibrio de la balanza de pagos, que se había acentuado como consecuencia del inicio de la guerra. Consideraba que los saldos comerciales no lograban cubrir las erogaciones en concepto de utilidades de las empresas extranjeras e intereses de la deuda externa sin la

---

<sup>38</sup> La exención de impuestos fue el principal beneficio acordado por las leyes de fomento industrial provinciales, donde se lo establecía para nuevas industrias durante 5, 10 o 15 años. Véase, Consejo Permanente de Asociaciones Americanas de Comercio y Producción, *Encuesta Continental sobre Fomento y Coordinación de Industrias*, Montevideo, 1944, pp.79-80.

<sup>39</sup> Dorfman, *Medios ...op.cit.*, p. 14. Se consideraba que el control de las importaciones y el manejo de tipos de cambio diferenciales, por su flexibilidad, ofrecía poca seguridad para la inversión industrial. En el mismo sentido véase Jesús Prados Arrarte, *El Control de Cambios*, Bs. As., Sudamericana, 1944, pp. 466-467; y Raúl Prebisch, “El Control de Cambios en la República Argentina” en *Obras, 1919-1948*, Bs. As., Vol.III, 1991, p. 50. Prebisch señalaba que el uso de la tarifa aduanera para proteger la industria evitaba la influencia de empresarios sobre las autoridades públicas encargadas de la política cambiaria y simplificaba su tarea.

<sup>40</sup> A Dorfman, *La Intervención...op. cit.*, pp. 184-185.

<sup>41</sup> S. Peña Guzmán, *op. cit.*, pp. 115-123.

ayuda de nuevas inversiones extranjeras. Por ello el estado debía nacionalizar las principales industrias y servicios públicos que implicaban “la certeza de un drenaje eterno de divisas”; mientras que la industria debía sustituir en lo posible las importaciones<sup>42</sup>.

Estas actitudes eran, sin embargo, rechazadas por los propios industriales para quienes el papel del estado debía circunscribirse a otorgar la debida protección arancelaria frente a la competencia extranjera y posibilitar el acceso a fuentes de créditos a largo plazo. Cualquier otra intervención, como productor o bien como mediador entre el capital y el trabajo, generaba la oposición de sus organizaciones<sup>43</sup>.

## 2. El Nacimiento del Primer Régimen de Promoción Industrial:

A partir del 4 de junio de 1943 los debates en torno al lugar que la industria ocuparía en la economía de posguerra y al papel del estado en su fomento comenzaron a verse influidos por las nuevas política que desde el gobierno militar se implementaron. Estas políticas marcaron un punto de inflexión en tanto por vez primera desde el estado se daba respuesta a las demandas que durante una década habían formulado dirigentes empresariales y quienes hacían de la defensa de la industria su tarea primordial.

En octubre de 1943, la dictadura militar dispuso la creación de la Dirección General de la Industria en reemplazo de la antigua Dirección de Comercio e Industria del Ministerio de Agricultura, designando a su frente a Manuel Abarca, un oficial industrialista graduado de la Escuela Superior Técnica. Poco después, éste convocó como su principal asesor a Emilio Llorens, un discípulo de Alejandro Bunge, quien ocuparía el cargo de Director de Economía y Política Industrial. La designación de Abarca y Llorens significaba que por vez primera desde el estado se entendía que la distinción entre industrias naturales y artificiales, entonces predominante en las esferas gubernativas, no constituiría en adelante un criterio para orientar la política sectorial.

Muy pronto comenzaron a materializarse las demandas del sector industrial. En abril de 1944 la dictadura creó el Banco de Crédito Industrial con el objetivo de otorgar créditos de hasta diez años y facilitar el rescate de deudas bancarias o comerciales por parte de las empresas a fin de mejorar sus estructuras financieras<sup>44</sup>. Dos meses más tarde se dispuso la

---

<sup>42</sup> Ídem, pp. 68-73.

<sup>43</sup> Américo Guerrero, *La Industria Argentina. Su origen, organización y desarrollo*, Bs. As., 1944.

<sup>44</sup> Marcelo Rougier, *La Política crediticia del Banco Industrial durante el primer peronismo*, Bs. As., 2001.

creación de la Secretaría de Industria. Este organismo sería el encargado de elaborar y aplicar la política pública con el fin de fomentar la producción industrial y, en forma paralela la regulación y fomento del comercio interno y externo<sup>45</sup>. Elevado a categoría ministerial, la secretaría fue conducida inicialmente por el general Julio Checchi, hasta entonces presidente del Consejo Nacional de Racionamiento.

La creación de la Secretaría de Industria era un objetivo de suma importancia. El gobierno ambicionaba crear una agencia especializada en la elaboración y aplicación de la política industrial. Con la nueva institución, esta política asumía una importancia similar a la que tradicionalmente se le había dispensado al sector primario exportador. Como tal, la creación de la secretaría era una vieja aspiración del grupo compartida con la principal organización del empresariado industrial<sup>46</sup>.

La Secretaría comenzó a organizarse en un complicado proceso de desglosamiento de organismos y atribuciones que hasta la víspera habían pertenecido al Ministerio de Agricultura. También se inició la publicación de un boletín destinado a divulgar artículos referidos a los problemas de la estructura industrial del país y las políticas de la agencia. Al igual que la Secretaría de Trabajo, la de Industria estableció delegaciones regionales para atender los requerimientos de los industriales del interior y designó agregados en las embajadas a fin de promover la exportación de manufacturas.

La organización de una nueva institución ligada a la formulación de una política sectorial fue acompañada de la sanción del primer régimen de fomento industrial. Este régimen había sido la principal tarea de la Dirección de Economía y Política Industrial. La redacción definitiva fue encargada a José Enrique Miguens en calidad de abogado y asesor jurídico. En la labor de dar letra final a la ley, Miguens encontró la cerrada oposición de sectores de la burocracia para quienes el apoyo a la industria no era deseable<sup>47</sup>.

Sin embargo, la Dirección logró el respaldo del presidente Farrell. El 5 junio de 1944 un decreto estableció el primer régimen integral de promoción industrial de alcance nacional.

---

<sup>45</sup> Véase decreto 20.262/44 en *Boletín de la Secretaría de Industria y Comercio*, octubre de 1944, p. 17 y ss.

<sup>46</sup> Véase el discurso de incorporación de Bunge a la Academia de Ciencias Morales y Políticas en 1940, en A. Bunge, *Una op.cit.* p. 512.

<sup>47</sup> José Enrique Miguens, entrevista con el autor, Bs. As., 22 de noviembre de 2001.

Aunque la medida recibió el apoyo entusiasta de la U.I.A., pero las restantes organizaciones empresariales censuraron la práctica de legislar sin contemplar todos los intereses<sup>48</sup>.

La nueva ley estableció un amplio criterio de promoción. Se instituyó que serían promovidas aquellas industrias que utilizaran materias nacionales y se orientaran hacia el mercado interno; y las que aun cuando utilizaran materias primas o productos semielaborados extranjeros elaboraran artículos de primera necesidad o indispensables para la defensa nacional<sup>49</sup>. De esta manera, el decreto recusó la hasta entonces predominante distinción entre industrias naturales y artificiales.

Para ser favorecidos por la legislación los industriales debían presentar una solicitud la que sería considerada por una comisión especial integrada por representantes de la Unión Industrial, el Centro de Importadores, la Dirección General de la Industria y los ministerios militares. A su vez, la Dirección de Política Industrial debía realizar un informe sobre las características de la industria, los costos de producción locales y las posibilidades de desarrollo de las firmas solicitantes.

El régimen de industrias de interés nacional instauró beneficios de tres tipos. En primer lugar se establecieron derechos adicionales de fomento, que no podrían superar en un cincuenta por ciento el valor del producto en la tarifa de avalúos, y derechos adicionales de defensa que podrían superar ese límite siempre que la producción local estuviera afectada por maniobras de dumping. En segundo lugar, se autorizó al Ejecutivo a establecer en caso de necesidad cuotas de importación e incluso prohibir la importación. Por último, el régimen previó una ayuda adicional a las industrias vinculadas con la defensa nacional mediante el otorgamiento de subsidios. En todos los casos se estableció que los beneficios no podrían extenderse inicialmente más allá de cinco años, aunque se preveía la posibilidad su renovación una vez que la Secretaría evaluara el desempeño de la industria<sup>50</sup>. Estas disposiciones significaban que la protección a la industria sería selectiva, temporaria y que el estado debía supervisar el desempeño industrial antes de renovar la protección.

---

<sup>48</sup> *RUIA*, n° 907, julio de 1944, pp. 21-23. Para la posición de los importadores véase Centro de Importadores, *Memoria y Balance. 1944-1945*, Bs. As.; 1945, pp. 17-19.

<sup>49</sup> Una definición similar fue adoptada por la Carta Orgánica del Banco de Crédito Industrial establecida por decreto 22.695 del 25 de agosto de 1944. Además, se estableció la preferencia por la pequeña y mediana industria y el desarrollo de las economías regionales. Véase, B.C.I.A., *Memoria y Balance*

<sup>50</sup> Decreto 14.630/44 en *Decretos del Poder Ejecutivo. Año 1944*, Bs. As., 1945, pp. 90-94.

En agosto de 1945 un nuevo decreto reglamentó el régimen proteccionista. Es interesante observar que en este caso se consideró pasible de protección las industrias que en virtud de uniones aduaneras o tratados comerciales tuvieran un tratamiento aduanero preferencial con lo que el concepto de mercado interno quedaba ampliado considerablemente. En este sentido, la reglamentación preveía el apoyo a las industrias que conquistaran nuevos mercados. La otra modificación de importancia consistió en considerar maniobras de dumping sólo a aquellas que tuvieran el propósito de destruir o afectar la producción nacional con lo que descartó la competencia desleal originada en niveles de vida inferiores, salarios bajos o ausencia de legislación social<sup>51</sup>.

En conjunto, la ley otorgaba al Poder Ejecutivo amplias atribuciones para la aplicación de derechos aduaneros, cuotas de importación y subsidios directos con el objetivo de fomentar al sector industrial. A su vez, la amplitud del criterio establecido para definir las industrias “de interés nacional” y los instrumentos de promoción citados otorgaban importantes atribuciones a los sectores de la burocracia pública que serían encargados de llevar adelante la aplicación. Esta delegación de facultades sólo estaría constreñida por la presencia de representantes empresariales en la respectiva comisión. Por último, la representación conferida a las Fuerzas Armadas ponía el acento sobre el peso que las consideraciones de carácter militar tenían en puesta en marcha de la nueva política.

La aplicación del régimen se inició inmediatamente. Sin embargo, dado que el decreto disponía la realización de estudios detallados a partir de los cuales la Dirección de Política Industrial y la Dirección General de la Industria podían elevar sus conclusiones al Poder Ejecutivo, el número de industrias beneficiadas en los años finales de la guerra no fue muy importante. A este factor se le sumó el quiebre de la colaboración entre el gobierno militar y la Unión Industrial durante 1945 como consecuencia de las serias discrepancias generadas por la política social y la creciente ofensiva opositora contra la dictadura. De hecho, la UIA retiró sus representantes del conjunto de las comisiones gubernamentales.

La opción del gobierno militar a favor de una política de fomento industrial estuvo sometida a diferentes tensiones aún después de la sanción del decreto 14.630/44. Estas tensiones se derivaron también del renovado intento de Perón de obtener el apoyo del empresariado a su proyecto político. En efecto, en agosto de 1944, el gobierno militar creó

---

<sup>51</sup> Decreto 18.848/45 en *Anales de Legislación Argentina. Año 1945*, Bs. As.; 1946, pp. 340-345.

el Consejo Nacional de Posguerra como un organismo destinado a planificar el “ordenamiento económico y social” para la posguerra. Este consejo fue presidido por Perón en su carácter de vicepresidente y secretario de Trabajo, siendo secundado por el secretario de Industria Checchi y, como secretario general, el propio Figuerola. La tarea fue organizada a través de numerosas comisiones integradas por funcionarios públicos, pero se integró una nutrida comisión informativa con representantes de las principales corporaciones económicas.

Finalmente, en 1945 el Consejo emitió un documento que constituía un compromiso entre el régimen militar y los sectores empresariales en torno a los lineamientos esenciales de la política económica y social que se seguiría en la posguerra. Por un lado, se reconocía que debía evitarse en la posguerra una desocupación masiva de la mano de obra, lo que se realizaría a través de la diversificación productiva en las distintas regiones del país, el fomento a la industria y la capacitación de la mano de obra. En segundo lugar, se establecería un seguro social integral a fin de evitar los inconvenientes derivados de la desprotección. Finalmente, se mencionaba la necesidad de resguardar la libertad económica y limitar “con precisión y prudencia” el campo de acción del estado, lo que constituía una aspiración común de las fuerzas empresariales<sup>52</sup>.

Esta última concesión a las organizaciones empresariales iba acompañada de la coexistencia de dos criterios diferentes en cuanto a la futura política industrial en un momento en el régimen de industrias de interés nacional recién comenzaba a aplicarse. Estos criterios fueron expuestos por las dos subcomisiones creadas en el seno del Consejo a fin de estudiar los problemas de la política industrial. En efecto, por un lado se organizó una subcomisión de Orientación Industrial cuyo objetivo era analizar temas como la reconversión de industrias, la confección de planes sectoriales especiales y la promoción de las exportaciones de manufacturas. Por el otro, se estableció una subcomisión de Defensa Industrial destinada a evaluar la aplicación del sistema de fomento y proponer su reforma, y a establecer las bases técnicas para la tarifa de Avalúos<sup>53</sup>.

Las conclusiones a las que arribó la primera comisión significaban una reevaluación de la política sectorial al implicar un retorno a la distinción entre industrias naturales y

---

<sup>52</sup> Consejo Nacional de Posguerra, *Ordenamiento económico social*, Bs. As., Kraft, 1945, pp. 39-40.

<sup>53</sup> Ídem, pp. 47-48.



artificiales. Esta reevaluación era impulsada por quienes desde distintas agencias del estado no compartían totalmente los diagnósticos sombríos sobre la desindustrialización que la normalización del comercio internacional traería aparejado. Especialmente este era el caso de la burocracia del Banco Central<sup>54</sup>. En contraste, la Dirección General de Industria había elevado a la segunda comisión un informe que estaba en línea con la política diseñada desde finales de 1943.

El retorno a esta distinción estaba a tono con las demandas de los sectores empresariales, inclusive de los grandes industriales enrolados en la UIA quienes a pesar del apoyo que había brindado a la ley de industrias de interés nacional habían alertado sobre los peligros de un excesivo proteccionismo. Por su parte, Perón al inaugurar las sesiones del Consejo había retomado esta distinción como un criterio ordenador de la política futura.

En realidad, para Perón, los militares y los grandes empresarios antes que expresar dos criterios distintos sobre los límites de la industrialización, estas afirmaciones constituían una variación dentro de la opción decididamente proindustrial que los miembros del Instituto Bunge sostenían. Además, la variante moderada le ofrecía a Perón la posibilidad de no enajenarse del apoyo de los sectores empresarios del mundo agrario y comercial.

El episodio no fue interpretado de esta manera por el Instituto Bunge, que censuró al vicepresidente por reiterar un criterio que debía ser superado por la política industrial<sup>55</sup>. En cualquier caso, pone en evidencia la existencia en el seno del gobierno militar de perspectivas que se concebían como opuestas sobre la orientación futura de la política industrial<sup>56</sup>.

En lo inmediato, estas discrepancias no dieron lugar a rectificaciones en la política oficial. A mediados de 1945, se le otorgó al Consejo Nacional de Posguerra la tarea de preparar un plan mínimo de acción para la posguerra en el cual debían preverse las necesidades de materias primas, combustibles, maquinarias, medios de transporte y energía eléctrica; un

---

<sup>54</sup> Sobre este tema véase Javier Villanueva “Aspectos de la Estrategia de Industrialización Argentina” en Torcuato Di Tella y Tulio Halperín Donghi (compiladores) *Los Fragmentos del Poder*, Bs. As., 1969; Patricia Berrotarán y José Villarruel “Un diagnóstico sobre la crisis: el Consejo Nacional de Posguerra” en Ansaldi y otros, *op. Cit.*.

<sup>55</sup> Instituto Alejandro Bunge de Investigaciones Económicas y Sociales, *Soluciones Argentinas a los problemas económicos y sociales del presente*, Bs. As., 1945, pp. 119-120.

<sup>56</sup> Es interesante observar que esta imagen perduró en los principales hacedores de la política económica peronista, en el sentido de que la política propiciada por el Consejo Nacional de Posguerra no implicó una ruptura con las concepciones tradicionales. Véase Antonio Cafiero, *op. cit.*, p. 197; y la entrevista a Alfredo Gómez Morales en *Proyecto de Historia Oral del Instituto Di Tella*, p. 50.

programa de obras públicas tendientes a asegurar el abastecimiento de los insumos esenciales para la producción agrícola e industrial; y la confección de un esquema de descentralización industrial a partir de las características naturales y los recursos de las distintas zonas, las fuentes de energía disponibles, los medios de comunicación y la cercanía a los mercados de consumo. Con estos objetivos se conformaron grupos técnicos en el seno del Consejo y se dispuso la elaboración de las normas legales necesarias para la implementación de las medidas propuestas<sup>57</sup>. Estos estudios conformarían los antecedentes del Plan Quinquenal que un año después el gobierno peronista presentaría en público.

### 3. Algunas consideraciones finales:

En esta ponencia hemos argumentado que durante las décadas del treinta y del cuarenta, los partidarios de la industrialización debateron intensamente en torno de los criterios predominantes para definir los límites de la industrialización deseable y de los instrumentos que se consideraban esenciales para la promoción industrial. En primer lugar comenzó a impugnarse la distinción entre industrias artificiales y naturales. Esta recusación condujo a posturas favorables al desarrollo de la industria siderúrgica y metalúrgica, dos sectores que se encontraban fuera del ámbito de las “industrias deseables”. Al calor de la guerra, estas posturas dieron paso a proyectos de autarquía, en algunos casos expresados con timidez, y en la mayoría, con altos grados de inconsistencia. En la órbita militar, la recusación del criterio de “industria natural” se basaba en la preocupación por la defensa nacional y el desequilibrio de poder bélico con respecto a Brasil. Ello dejaba en segundo plano, como en el caso de la industria siderúrgica, consideraciones de costo y de disponibilidad de recursos, e impedía pensar en la posibilidad de un desarrollo complementario de estas industrias entre los países del cono sur.

La orientación mercado internista del desarrollo industrial no fue motivo de discusión. Si bien esto era razonable en el momento de la crisis entre 1930-33, hacia los años de la guerra tampoco generó polémicas. No se pensaba todavía en los límites del mercado interno cuya expansión era descontada por la elevación del nivel de vida o mediante la inmigración. La perspectiva de un crecimiento industrial orientado hacia el mercado externo era menos

---

<sup>57</sup> Juan Oyuela, “Los Planes Quinquenales” en *Historia Integral Argentina*, Bs. As., CEAL, 1972, Vol.9, p. 153.

imaginable, sobre todo por los ingenieros civiles y militares, para quienes la diversificación industrial era una cuestión de “independencia económica” y orden social. La ideología de “bastarse a sí mismos”, que Prebisch calificaría poco después como perversa en materia económica, predominaba.

En cuanto al debate sobre el papel del estado tanto para la UIA, los militares como los partidarios en la industrialización, era evidente que el estado no estaba cumpliendo un papel de fomento industrial. Sin embargo, no existía un consenso sobre ese papel. Para la UIA, la intervención estatal debía limitarse a asegurar la protección aduanera. Por lo demás, estaba de acuerdo en que el estado podría ejercer algún tipo de control sobre el sistema de transportes y el fomento del comercio exterior, motivo compartido por las entidades representativas del agro y del comercio, pero no debía intervenir directamente en la formación de precios ni en la distribución del ingreso. En este sentido, la UIA compartía las inquietudes de los demás sectores empresariales sobre el asfixiante intervencionismo estatal. En contraste, militares e ingenieros eran más proclives a aceptar una intervención profunda y específica que incluía la posibilidad de convertir al estado en productor o bien en “partero” de nuevas industrias. En especial, de aquellas que eran consideradas como la espina dorsal de una economía moderna.

Tras el golpe militar que derrocó el régimen de la Concordancia, el 4 de junio de 1943, las demandas y proyectos que venían impulsándose desde años atrás comenzaron a materializarse. Quienes hasta la víspera habían sido partícipes del debate, ocuparon espacios dentro del estado definiendo desde allí las primeras medidas de apoyo y fomento de la industria. De especial relevancia fue la elaboración del régimen de industrias de interés nacional. Por su intermedio se estableció un amplio criterio de promoción industrial que incluía a las industrias que utilizaran materias primas nacionales y extranjeras en tanto fueran imprescindibles para el consumo interior o la defensa nacional. Este criterio significaba el fin del predominio de la distinción entre industrias naturales y artificiales. El régimen también establecía cláusulas que en teoría hacían al sistema de promoción selectivo y temporario en su aplicación, en la medida en que se declararían sujetas a protección determinadas industrias, con una duración máxima de cinco años sujeto a renovación sólo después de una evaluación del desempeño sectorial.

Por otro lado, tanto la amplitud del nuevo criterio como el conjunto de atribuciones otorgadas al estado para su implementación cedían importantes atribuciones a la burocracia pública en la tarea de llevar a la práctica la legislación. Estas atribuciones sólo estarían limitadas por la función asesora que representantes de la industria y del sector importador desempeñaría