

Industria en el “país abanico”. Leyes de promoción industrial de Jujuy en la primera mitad del siglo XX*

Mariana Soledad Bernasconi¹ - Cecilia Alejandra Fandos²
(Universidad Nacional de Córdoba - Argentina)

Recibido: 22 de enero de 2015. Revisado: 20 de febrero de 2015. Aceptado: 31 de marzo de 2015.

Puede citar el presente artículo así: / To reference this article: Bernasconi, M. S. & Fandos, C. A. (2015). Industria en el “país abanico”. Leyes de promoción industrial de Jujuy en la primera mitad del siglo XX. *Revista Gestión & Desarrollo*, 12, 95-111.

Resumen

A partir de los coletazos de la Primera Guerra Mundial, un grupo de políticos e intelectuales se dio a la tarea de inventariar las piezas sueltas que el crecimiento agroexportador argentino estaba dejando a su paso. Las leyes de promoción industrial que la provincia de Jujuy sancionó a partir de la década de 1920, pueden considerarse como parte de las propuestas y alternativas para dinamizar el desarrollo económico argentino. Por ello, el principal objetivo del presente trabajo fue analizarlas para determinar su incidencia sobre la performance del sector industrial de la provincia durante el período. A partir de ello, se concluyó que estas iniciativas no

* El presente trabajo fue elaborado en el marco del proyecto *Economía y sociedad jujeña en tiempos del “progreso” y el crecimiento agroexportador argentino, 1880- 1930. Políticas, funcionamiento y balances*, financiado por la Secretaría de Ciencia y Técnica y Estudios Regionales de la Universidad Nacional de Jujuy, Argentina.

1. Contadora pública. Becaria del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (Conicet). Profesora ayudante de primera en la cátedra Pensamiento Económico, de la carrera de Economía Política de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de Jujuy. Integrante del equipo de investigación del Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de Jujuy, proyecto *Economía y sociedad jujeña en tiempos del “progreso” y el crecimiento agroexportador argentino, 1880- 1930. Políticas, funcionamiento y balances*. Doctoranda en Administración y Política Pública, Instituto de Investigación y Formación en Administración Pública, Universidad Nacional de Córdoba, San Salvador de Jujuy, Argentina. maribernasconi@gmail.com
2. Doctora en Historia. Investigadora adjunta del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (Conicet). Profesora asociada ordinaria de la cátedra de Historia Económica y Social, de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de Jujuy. Directora del proyecto *Sector Economía y sociedad jujeña en tiempos del “progreso” y el crecimiento agroexportador argentino, 1880- 1930. Políticas, funcionamiento y balances*, del Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de Jujuy, San Salvador de Jujuy, Argentina. cecifandos@gmail.com

surtieron los efectos esperados ya que no pudieron advertirse resultados positivos atribuibles a ellas.

Palabras clave: desarrollo económico, desequilibrios regionales, industria, leyes de promoción.

Códigos JEL: N00, O2, N6.

Industry in the “fan world”. Industrial promotion laws of Jujuy in the first half of the 20th century.

Abstract

From the side effects of the First World War a group of politicians and intellectuals began to make an inventory of the spare parts that the Argentine agro-export growth had been leaving. The promotion laws that Jujuy enacted from the 1920s can be considered part of the proposals and alternatives to boost Argentine economic development. Therefore, the main objective of this study was to analyze them to determine their impact on the local industrial sector performance during the period. These initiatives did not have the expected effects because can not to attribute positive results.

Keywords: Economic development, regional imbalances, industry, promotion laws.

JEL classification: N00, O2, N6.

Indústria no “país ventilador.” Leis de promoção industrial de Jujuy, na primeira metade do século XX

Resumo

A partir dos coletazos da Primeira Guerra Mundial, um grupo de políticos e intelectuais dada a tarefa de inventariar as peças soltas que o crescimento das exportações agrícolas da Argentina estava deixando para trás. As leis de promoção industrial que sancionou a província de Jujuy a partir da década de 1920, pode ser considerado como parte das propostas e alternativas para impulsionar o desenvolvimento econômico da Argentina. Portanto, o principal objetivo deste estudo foi analisar-las para determinar seu impacto sobre o desempenho do setor industrial da província durante o período. A partir deste, concluiu-se que estas iniciativas não surtieron e efeito esperado, uma vez que não poderiam advertem-se resultados positivos a eles atribuível.

Palavras-chave: desenvolvimento econômico, desequilíbrios regionais, indústria, leis de promoção.

Classificação JEL: N00, O2, N6.

Introducción

[...] nuestra política social y económica está orientada actualmente hacia las conveniencias exclusivas de los habitantes de la capital y de su órbita cercana, y se van produciendo, con esa política, perjuicios crecientes para los intereses de la población del resto del país. La mentalidad de ese poderoso núcleo argentino está demasiado sujeta a preocupaciones internacionales y más vinculada con las ideas y los intereses de otras regiones del globo que con las conveniencias y los ideales de otras regiones argentinas [...] Sería de desear que se discutiera con menor extensión y calor las diferencias entre la ley de fomento industrial de Checoslovaquia y la de Yugoslavia y se pusiera más ardor en el análisis de la que sancionó el gobierno de Jujuy [...] ¿Por qué hemos de consumir tal o cual producto procedente de otros países, cuando extensas regiones del norte o del oeste de la República esperan para poblarse, para civilizarse y para producir riqueza [...]? (Bunge, 1925, pp. 266-267).

La cita extracta las lecturas de un grupo de políticos e intelectuales que comenzaron a inventariar las piezas sueltas que el crecimiento agroexportador argentino venía dejando a su paso, desde fines del siglo XIX. Efectivamente, desde los coletazos de la Primera Guerra Mundial y durante la década de 1920 se estamparon diversas cuestiones de una realidad nacional inesperada y frenada en su "progreso". La desatención del mercado interno, la debilidad de la industria y otros sectores urbanos, la carestía de viviendas, la concentración y el monopolio de la propiedad de la tierra y el desequilibrio regional, fueron algunas de las deudas pendientes enunciadas entonces en el catálogo de problemas por resolver. Con ese telón de fondo, las leyes de promoción industrial que la provincia de Jujuy sancionó durante la década de 1920, de la mano de una dirigencia apegada al proyecto global del radicalismo de turno en el Gobierno, pueden analizarse

también como una de las propuestas y las alternativas lanzadas en la época para dinamizar el desarrollo económico argentino.

Así, el reclamo de Bunge condensa una buena parte de las inquietudes que trataremos en este artículo. En primer lugar, el análisis de las primeras acciones de promoción industrial de Jujuy nucleadas en tres leyes madres: la Ley 360 de 1918, la Ley 660 de 1925 y la Ley 991 de 1933; y una serie de reglamentaciones específicas. En segundo lugar, la incidencia de estas normas en la *performance* del sector industrial de Jujuy durante la década de 1920.

No es casual que uno de los primeros antecedentes de política industrial que conociera el país emanara de una provincia del interior, mediterránea y exceptuada de la bonanza agroexportadora, parte constitutiva de la "zona tres" en el esquema del "país abanico" que dibujara Bunge para las primeras décadas del siglo XX, a través del cual jerarquizaba distintos territorios de la geografía nacional. La base de esa lectura fue el principio de que cuanto mayor es la distancia entre la capital y la pampa húmeda, menores son los indicadores como la densidad de población, la capacidad económica per cápita, los capitales industriales y sus valores de producción, los valores de la producción ganadera y agrícola y los niveles educativos y de vida en general. Jujuy –al igual que otras provincias de la zona III que en conjunto sumaban el 40 % del territorio nacional– situada a más de 1.000 kilómetros del centro capitalino de Buenos Aires, contaba con apenas un 10 % de su población total y menos de ese porcentaje relativo de participación en la producción, con mayores dificultades de transporte y de comunicación, condiciones todas que valían para reconocer en este grupo de provincias la categoría de regiones pobres (Bunge, 1984).

Los interlocutores locales de la visión de Bunge, comprendieron que el Estado debía comenzar por desempeñar un papel en la superación de esos atributos, interpretando que la promoción industrial era una herramienta segura (Fleitas, 1997). Así, esta provincia precedió en iniciativas a las disposiciones generales de la nación (Decreto del poder ejecutivo 14.630 y la Ley 14.785).

Con ese asiento, nuestros objetivos apuntan primero, a registrar todo el cuerpo institucional de promoción industrial accionado en Jujuy a partir de la década de 1920, analizar el alcance de las leyes, compararlas entre sí, y determinar el clima político inherente a esta política. Para ello, consultamos los registros oficiales y los debates legislativos del archivo histórico de la legislatura de Jujuy. Segundo, evaluar la proyección real de estas políticas, relevando los pedidos de radicación de nuevas industrias amparadas por las leyes de promoción que también se consignaron en los registros oficiales de la provincia. Nos interesa identificar los actores sociales partícipes de estos proyectos y los sectores económicos que se apuntalaron. En función de este segundo objetivo, cotejamos los censos industriales de 1914 y 1935 tomados como dos cohortes referentes del proceso de incentivo industrial, para apreciar comparativamente la evolución seguida en el número de establecimientos, las tecnologías aplicadas y la mano de obra contratada, por sector manufacturero.

El artículo se estructura en tres partes: un apartado sobre las leyes de promoción industrial en Jujuy, el fomento industrial y la radicación de nuevas industrias en Jujuy, y la dinámica industrial de Jujuy entre los censos de 1914 y 1935.

Leyes de promoción industrial en Jujuy: revisión de un ideario de políticas públicas³

La idea tan pregonada en América Latina desde mediados del siglo XX de que el desarrollo de un país se liga inexorablemente al nivel logrado en la actividad industrial, ya se oía en los albores de esta centuria. Era una meta trazada desde temprano por algunos críticos de los modelos de crecimiento agroexportadores latinoamericanos y su toma de conciencia bastó para que se fueran gestando políticas orientadas a promover el despliegue industrial, cuyo primer antecedente legislativo data de 1918. No obstante, el proyecto zozobró sin que se sancionara ni ejecutara (Belini, 2010). Los paquetes legislativos nacionales industrialistas cobraron mayor fuerza desde la segunda posguerra, aunque hay evidencias de que algunas provincias argentinas –como Jujuy, donde la primera ley de promoción industrial rigió desde 1918– ya recorrían esa carrera. Así, esta provincia precedió en iniciativas del tipo a las disposiciones generales procedidas desde el gobierno nacional, ámbito donde se reglamentó, primero, el Decreto del Poder Ejecutivo 14.630 de 1944 y luego, la Ley 14.785 de 1950 (Schaverzer, 1987).

El principal propósito de las políticas de promoción industrial desplegadas era propiciar la instalación de nuevas industrias para apuntalar la actividad económica y diversificarla, amén de apalea el desempleo que aquejaba el territorio provincial. Empero, en algunos casos también se procuraba lograr un incremento poblacional en las localidades promovidas.

3. Los textos legales y los debates legislativos fueron consultados de los registros oficiales y las actas de sesiones de la legislatura del archivo histórico de la legislatura de la provincia de Jujuy.

Los registros históricos sobre la sanción de las primeras leyes de fomento a las industrias jujeñas, a saber, las leyes 360 y 361 son un tanto confusos, ya que la primera se encuentra fechada el 31 de mayo de 1918 y su debate y posterior aprobación fueron registrados en los libros de actas como si hubiesen acontecido en la misma ocasión que la segunda, el 30 de agosto de ese mismo año. De cualquier modo, ambas normas son complementarias y pueden ser estudiadas en conjunto. Si bien los textos son escuetos y dejan importantes vacíos legales, su importancia radica en que delinearon la estructura que adoptarían los posteriores regímenes de promoción (incluso el que se encuentra actualmente vigente). En efecto, el diseño consiste en beneficios fiscales por un lado, y en financiamiento, por el otro.

La ley provincial 360 de exoneración de impuestos provinciales y municipales a toda industria nueva, fue impulsada por el poder ejecutivo a cargo del gobernador radical. Dicha normativa, sencillamente, concedía exención de impuestos provinciales y municipales (aunque la ley dice "o" puede entenderse que no era su intención otorgar uno de los dos beneficios, sino ambos), sin aclarar cuáles de ellos eran los aludidos, por lo cual puede interpretarse que se trataba de una exención amplia que abarcaba tanto la contribución territorial y las patentes específicas de cada actividad económica como también el impuesto al papel sellado y estampillas.

La liberación del pago de tributos solo se concedió a las empresas nuevas que hubieran decidido instalarse en la provincia. No obstante, durante la discusión del proyecto en el recinto legislativo un diputado solicitó que el beneficio se extendiera a las industrias existentes y no solo a las nuevas, moción que resultó rechazada. Entendemos que esta oposición se debió no solo a que la intención

del ejecutivo fue atraer nuevas industrias, sino que eximir del pago de tributos a las industrias existentes hubiese significado un esfuerzo desmedido para las arcas provinciales, ya que sólo los ingenios azucareros aportaban por entonces la mitad de los recursos presupuestarios.

Por lo expuesto, la Ley 360 exigía como condición para el reconocimiento de la exención impositiva la no presencia en la provincia de otra industria igual a la que se propusiera establecer, siendo curiosamente el interesado quien debía demostrarlo. Además, acertadamente. Se agregó que estas empresas debían contar con un capital mínimo de diez mil pesos moneda nacional.

El período de exención establecido fue de cinco años, contados desde la fecha en que el poder ejecutivo otorgara el permiso de instalación correspondiente e igualmente era el interesado quien debía solicitarlo. Este plazo, evidentemente, es demasiado breve incluso para la época, ya que el utilizado en normativas posteriores rondaba siempre los quince años. Asimismo, el plazo otorgado para la instalación de las industrias fue menor a tres años. Si bien esto no se indicó en forma explícita, se estipuló que la vigencia de la ley culminaría el primero de mayo de 1921.

Como se dijo anteriormente, la Ley 361 era suplementaria de la Ley 360, ya que permitía conjugar los beneficios reconocidos por ambas normativas. Esta norma otorgaba una suerte de financiamiento a través del pago de una suma dineraria (denominada prima), a las personas o sociedades que llevaran a cabo las actividades económicas específicamente por ella enumeradas. Los montos fijados iban de 500 a 10 mil pesos moneda nacional según el rubro, lo que representaría en total un crédito presupuestario de 38,5 mil pesos moneda nacional por este

concepto. Este importe significaba alrededor del 3,5 % de los recursos provinciales de esa época. Este beneficio sería concedido siempre y cuando las fábricas o instalaciones que lo solicitaran poseyeran un capital de, por lo menos, el doble de la prima que correspondía asignar.

El debate de esta ley fue mucho más arduo que el de su predecesora (la cual apenas contó con un solo intercambio de opiniones) y requirió el paso a un cuarto intermedio para contar con la presencia del Ministro de Hacienda con el fin de fijar el valor de las primas, ya que los parlamentarios no lograban ponerse de acuerdo al respecto. Entre otras cuestiones, lo que se discutía era el valor de la prima en función del plazo mínimo requerido para que la industria comenzara a obtener beneficios, el momento en que se otorgaría la prima y el volumen de producción mínimo exigido.

Además de las comentadas, la norma establecía otras condiciones para el reconocimiento del beneficio, a saber: los establecimientos debían tener un carácter permanente y demostrar con su producción la estabilidad de la industria. El primer requisito –según surge del mero texto de la ley– es poco claro y sumamente subjetivo. Nos preguntamos: ¿qué es lo que determinaba la permanencia de una industria? ¿Acaso se basaba en una cuestión temporal? ¿Cuántos años o meses en el mercado demostraban su carácter permanente? ¿Cómo se medía este? Entendemos que lo que el legislador pretendía evitar era la creación de empresas que especulasen con hacerse del dinero de la prima y luego retirarse del mercado. Sin embargo, al no aclarar los parámetros que se utilizarían para esto, queda poco claro el criterio que se seguiría en caso de establecimiento de nuevas empresas, sobre todo si se tiene en cuenta que la intención de estas normas era, precisa-

mente, fomentar la instalación de nuevas industrias. Asimismo, cabe indagar lo siguiente: ¿cómo se demostraba la estabilidad de las industrias? ¿Quizás con algún indicador económico? ¿Con cuál? Al estipular que las empresas debían demostrar estabilidad mediante su producción, cabe suponer que se refiere a que los establecimientos debían alcanzar cierto volumen de producción. ¿Cuál era el mínimo volumen de producción requerido? ¿Este debía ser constante? ¿O creciente? ¿En comparación con qué período? Nuevamente, ¿qué criterio debía seguirse para el caso de industrias nacientes? No hemos podido hallar respuestas a estos interrogantes.

Por otra parte, la prima sería otorgada por una sola vez y solo a la primera industria que reuniera los requisitos anteriormente enunciados, sumados a los que se detallaban en cada inciso en particular. En este caso no se fijó un plazo de vigencia específico, lo cual permite imaginar que se pretendió promover el desarrollo de estas actividades manufactureras por un largo plazo y al igual que en la anterior, se omitió aclarar qué organismo sería la autoridad de aplicación de la ley; simplemente se expresó que el poder ejecutivo sería el encargado de comprobar el cumplimiento de las exigencias establecidas y podría recurrir al asesoramiento de técnicos especializados para ello antes de otorgar el beneficio.

Las actividades promovidas fueron principalmente las industriales intrínsecamente ligadas al campo; se llegó, incluso, a otorgar primas a actividades propias del sector agropecuario. Así, se enumeró como empresa plausible de recibir primas aquella que elaborase aceites vegetales a partir de productos que se obtengan en la provincia, la que elaborase frutas o legumbres y las expendiera en forma de conservas (la ley no exigía que fuesen cultivadas en la provincia como en el caso

anterior, pero es viable suponer que por lo menos la fabricación de las conservas debía producirse en territorio provincial) y las que produzcan almidón de maíz y mandioca (por lo menos cinco mil y dos mil kilogramos por año, respectivamente). A su vez, las actividades promovidas de carácter netamente agropecuario fueron la plantación de olivos (mínimo cinco hectáreas) y la de quina (una hectárea), además de los servicios de desmonte, rotura, siembra, cosecha, ensilaje, enfiado, trilla, aventamiento y desgranado de productos agrícolas que prestasen las personas o sociedades que poseyeran las máquinas agrícolas necesarias para tal fin (siempre y cuando efectúen estas operaciones a precios módicos y bajo el control del poder ejecutivo). Asimismo, se promovió la producción de miel con la condición de que la empresa apícola produzca por lo menos una tonelada al año.

En lo que respecta a actividades más propias del sector secundario, se promovió la actividad textil siempre y cuando el hilado y los tejidos se elaboren con productos vegetales de la provincia; la fabricación de canastos, cajones u otros envases con productos vegetales de la provincia; la industrialización de arcillas (la ley que la prima sería acordada preferentemente a la empresa que fabrique porcelanas), y la actividad petrolera.

Como puede apreciarse, el fomento se enfocó en el aprovechamiento de los recursos locales y muestra cierto alejamiento de la dependencia original de bienes importados que se observaba en el centro del país (Donato, 2007). Sin embargo, no se menciona nada acerca del origen de los bienes de capital necesarios para equipar las industrias promovidas, lo cual lleva a suponer que la mayoría de estos probablemente hayan provenido del exterior del país.

En 1925 se sancionó una ley similar a las comentadas: la Ley 660, que reemplazó a las

dos anteriores. Esta nueva norma fue una fusión de las leyes 360 y 361, ya que, por un lado, determinó la exención impositiva a toda nueva industria y por el otro, otorgó primas dinerarias a los establecimientos industriales específicamente enumerados.

Lo novedoso de esta normativa consiste en que amplió el período por el cual se otorgaba la exención de impuestos provinciales y municipales a quince años contados desde la fecha en que comenzara el funcionamiento y producción de la nueva industria. Por otra parte, esta ley enmendó el error en que había incurrido la Ley 360 al solicitar al interesado la demostración de no presencia de una industria similar en la provincia. En este caso le correspondería al poder ejecutivo quien debía verificarlo ante la solicitud de liberación de impuestos hecha por el empresario.

Sin embargo, en el caso del otorgamiento de las primas, la Ley 660 restringió el beneficio señalado en comparación a su predecesora, al establecer que este se concedería a toda empresa nueva que se implante en el territorio de la provincia, cuyo objeto sea el desarrollo de alguna de las actividades propuestas por la norma, y no a cualquier industria, sea nueva o previamente existente. Asimismo, se fijó un momento para el pago de las primas, el cual correspondería a tres años de explotación industrial. Con ello se solucionó el problema de demostrar la permanencia y estabilidad del establecimiento que antes se mencionó.

Las actividades promovidas, el monto de las primas por otorgar y las exigencias establecidas, fueron muy similares a los de la ley anterior. No obstante, si bien se siguió fomentando la elaboración de productos agroindustriales (incluidos en esta instancia el almidón de trigo y la plantación de té y yerba mate), se produjo un desplazamiento hacia la

promoción de industrias relativamente más pesadas. A pesar de no haber podido acceder a los fundamentos de esta ley para corroborar el grado de intencionalidad latente dentro de este propósito, ello puede soslayarse a través de la incorporación a la lista de industrias susceptibles de recibir primas aquellas dedicadas a actividades metalúrgicas, químicas, petroleras y extractivas, tales como fabricación de envases no mediante la utilización de productos vegetales sino a partir de hierro, hojalata, madera, mimbre y cartón, elaboración de combustibles capaces de producir luz, calor y fuerza motriz, y la producción de abono, papel, cera vegetal, barnices y charoles. Asimismo, se observa un fomento a la innovación y el desarrollo al promoverse la fabricación de materia prima capaz de ser utilizada en la industria del frío y la invención de alguna sustancia para sanear el paludismo presente en las aguas estancadas. Cabe resaltar, además, que esta ley fomentaba el reciclaje de desechos industriales al establecer que todos los productos enumerados podían ser obtenidos no solo a partir de recursos naturales, sino también de residuos de cualquier origen provenientes de industrias instaladas en la provincia.

Finalmente, la última ley del período que analizamos, la Ley 991, subsanó varios errores anteriormente señalados y se tornó en una norma más completa. Esta ley de protección y fomento a las industrias, impulsada en el año 1933 también desde el ejecutivo provincial, se presentó con el objeto de lograr no solo la instalación de nuevas empresas industriales, sino también la extensión productiva de las ya instaladas, con miras a reactivar el movimiento económico de la

provincia, calificado entonces como penoso por el propio Ministro de Hacienda, Agricultura, Industrias y Obras Públicas.

Si descontamos la industria azucarera que en épocas de prosperidad llegó a cubrir el setenta por ciento de los ingresos provinciales, no existía otra que se afianzara en forma definitiva. La industria vitícola en la ciudad de Perico se encontraba en pleno proceso de organización, mientras que en San Pedro intentaba consagrarse –luego del dictado de leyes específicas de fomento– una fábrica de cigarrillos. Por ello, el ejecutivo entendía que era menester continuar prestando protección a estas empresas hasta asegurarles independencia económica, y al mismo tiempo estimular la creación de industrias dedicadas a la explotación de otras materias primas susceptibles de transformarse en productos industrializados.

Con respecto a la parte inicial de la ley referida a la exención tributaria, el plazo de duración establecido fue también de quince años. Sin embargo, son varias las diferencias sustanciales con respecto a la Ley 660, entre ellas un incremento en el capital mínimo requerido fijado en cincuenta mil pesos moneda nacional. Esta es una disimilitud menor en comparación con las que enseguida se detallan.

Primero, la Ley 991 limitó el plazo concedido a las empresas para instalarse en la provincia a cuatro años contados a partir de su promulgación. Segundo, se restringió el alcance de la exención en dos sentidos: por un lado, se especificaron cuáles materias primas debían procesar las industrias para que sean beneficiadas por la norma.⁴ Sin embargo, se

4. Arroz, caña de azúcar, tabaco, uva para vinificar, cebada cervicera y lúpulo, lana, algodón u otros textiles, extracto de quebracho, melaza, bagazo de caña, trigo, maíz, carne de ganado bovino, ovino o porcino, frutas y hortalizas, semillas oleaginosas, plantas tintóreas o medicinales, arcillas, caolines, fósforos, papel, alfarería y cristalería, maderas terciadas, fibras textiles, y cemento portland.

explicitó que estas materias primas podían provenir de cualquiera de las provincias argentinas sin ceñirse exclusivamente a la provincia de Jujuy. Por el otro, se señalaron los tributos excluidos de la exención, a saber, el impuesto a los sellos y la contribución territorial, que gravaban el consumo y las tasas municipales por alumbrado, barrido y limpieza y por pavimentación. Es tan amplia la lista de gravámenes no comprendidos en la exención a la que hace referencia la ley que en nuestro sentir hubiese sido más sencillo que ella indicara que se eximía a las industrias de las patentes específicas que gravaban cada actividad en particular. Asimismo, se aclaró que la exoneración comprendía tanto las fábricas como sus materias primas, los productos y subproductos elaborados, sus dependencias, terrenos y plantaciones. En tercer lugar, en esta nueva norma se detalló una completa lista de información que debían suministrar las empresas para que el poder ejecutivo analizara y concediera o no la exención solicitada. Así, se estableció que las empresas debían indicar la clase de industria que se pretendía establecer; el lugar propuesto para su instalación; el capital inicial por invertir en edificios, maquinarias e instalaciones; el capital comercial que haría al giro del negocio (hoy, capital operativo); el plazo en el que se obligaba a iniciar los trabajos de instalación de la fábrica y la fecha en que quedaría totalmente terminada y lista para su funcionamiento; el número aproximado de empleados y obreros que ocuparía el establecimiento, y demás datos o circunstancias que fueran útiles o necesarios informar a juicio del poder ejecutivo. Por último, se previó la suspensión o revocación, según correspondiera, de la exención en caso de que los trabajos de instalación de las in-

dustrias fueran suspendidos o bien cuando la producción de la empresa se hubiere visto interrumpida.

Pero la diferencia radical con respecto a las anteriores leyes de promoción estriba en que la Ley 991 otorgaba también beneficios específicos a las industrias ya existentes en la provincia, con el fin de estimular su expansión. Así, esta norma determinó que la exención antes comentada también alcanzaba a las industrias azucareras y vitivinícolas a partir del primero de enero de 1934. Sin embargo, el texto inmediatamente pasaba a delimitar los casos en que dichas empresas serían incluidas en la exoneración impositiva y el término de esta. Para las empresas vitivinícolas la limitación no fue muy exigente, ya que se indicó que correspondería reconocer el beneficio de esta ley por un plazo de cinco años, siempre y cuando el vino que estas produjesen fuese elaborado a partir de uvas de la provincia. En cambio, los ingenios azucareros sí enfrentaron una mayor prudencia. La ley estipuló que estos recibirían la exoneración sobre los impuestos al azúcar si, en conjunto, llegasen a producir más de 80 mil toneladas, mientras que la exoneración del impuesto sobre los alcoholes sería otorgada si cada ingenio, individualmente considerado, alcanzaba un rendimiento de cuatro litros de alcohol por cada tonelada de caña molida. Asimismo, la ley indicaba que la exoneración sobre el impuesto al azúcar caducaría de hecho si, durante los primeros diez años de vigencia de esta ley, la producción azucarera conjunta de los ingenios existentes a ese momento no hubiera alcanzado, en tres años, consecutivos o no, la cantidad anual de 65 mil toneladas de azúcar.⁵ Además, se reconoció para estos dos tipos de industrias una

5. A pesar de no contar con datos precisos sobre el nivel de producción azucarera para 1933, a través de datos cercanos a ese año podemos entrever que el piso fijado para alcanzar la exención impositiva era elevado.

exención en la fabricación de alcoholes solo cuando estos hubieran tenido como destino exclusivo el uso en motores de explosión.

Por otra parte, la ley de protección y fomento a la industria estableció el valor de los impuestos que les correspondería pagar a las industrias azucarera y vitivinícola para los productos que no alcanzaren la exención, modificando la ley impositiva a través de este medio. Al mismo tiempo, determinó que durante la vigencia de la ley bajo análisis no podrían ser aumentados los impuestos establecidos para la industria vitivinícola y la azucarera ni crearse otros nuevos, provinciales ni municipales, en aquellas ramas industriales en que un establecimiento análogo se hubiera acogido a los beneficios de esta norma.

En lo que respecta a la segunda parte de la ley, se dispuso de un total de 56 mil pesos moneda nacional para destinar al pago de primas. Podemos observar un retroceso en los rubros promovidos, que se volcaron nuevamente a actividades netamente primarias con escasas posibilidades de una posterior industrialización. Así, las únicas actividades secundarias que se promovieron fueron la producción de combustibles y la industrialización de sal, además del mero descubrimiento de una mina de carbón. Sin embargo y de manera contradictoria, en los fundamentos del proyecto de esta ley el poder ejecutivo reconocía la negligencia que representaba que la provincia se hubiera dedicado hasta entonces y casi en forma excluyente a actividades agropecuarias, sin propiciar el complemento de la industrialización de las materias primas disponibles. Precisamente, el Ministro de Hacienda, Agricultura, Industria y Obras Públicas de la provincia sostenía que "casi tendríamos que declararnos culpa-

bles de los males que nos aquejan o de la desocupación obrera que nos inquieta".

No obstante el desacierto comentado, es de resaltar el hecho de que se empieza a poner énfasis en la promoción de las zonas geográficas más empobrecidas y deshabitadas de la provincia, al promover la instalación de empresas en La Puna y La Quebrada a través del pago de primas adicionales a las actividades agrícolas y forestales que allí se desarrollen, además de la industrialización de la sal disponible en los yacimientos de la región.

Fomento industrial y la radicación de nuevas industrias en Jujuy

La evolución industrial argentina de la primera posguerra admite diversos balances. Un punto del acuerdo apunta a que la Primera Guerra Mundial devela la vulnerabilidad de su economía, sujeta a los vaivenes externos por su pobre diversificación productiva y exportadora. En ese contexto, otra general coincidencia de los analistas es la nueva dimensión que adquiere la industria argentina, ahora dotada de una novedad: la expansión hacia la producción de bienes que antes se importaban. Los aspectos discutibles redundan en cómo se aprovechó esa coyuntura en la carrera del desarrollo argentino. Más allá del debate, está claro que lanzada por la propia guerra hubo una incipiente industrialización que tras la finalización del conflicto se ampara en una real ampliación del mercado y en las innovaciones tecnológicas que se aplicaban en toda la década de 1920 (Gerchunoff y Aguirre, 2005).

En ese marco, veamos cuáles fueron las primeras versiones industriales de las leyes de promoción desplegadas en Jujuy en la década de 1920 (Cuadro 1).

Cuadro 1
 Promoción industrial y radicación de fábricas en Jujuy. Década de 1920

Rubro	Propietarios	Ubicación	Producción	Materia prima	Otros
Fundidora de plomo	Antonio Lavazza	Ciudad	Plomo, cañerías, lozas, porcelanas	Yacimientos locales de plomo	Maquinaria alemana
Aceites vegetales	Antonio Cunchillos Moreno	Ciudad	Aceite de girasol	Girasol local	Maquinaria hidráulica
Fábrica de cajones	González hermanos	Ciudad	Cajones para envase, fúnebres, muebles, tirantes y tablas	Madera local	Mecánica con aserradero a vapor
Fábrica de bolsas de arpillera y afata	--	---	Tejidos de fibras vegetales	Afata de bosques locales y Yute	
Fábrica de papel	Cosme Moneris	Yuto Departamento Ledesma	Pasta vegetal para papel	Yuchán o palo borracho	
Hilandería	Estado	Abra Pampa	Telas y tejidos	Lana ovina local	Telar importados Bélgica
Conserva de durazno	Domingo Pugantell	León (capital)	Envases para durazno en almíbar	Durazno local. Hojalata	
Fábricas de botones	Godofredo Mancini		Botones	Asta vacunas	Motor eléctrico

Fuente: elaboración propia sobre la base de la hemeroteca de la biblioteca popular de Jujuy.

Esta primera muestra del impulso industrial se asocia, en todos los casos, a la percepción emitida sobre los problemas del consumo de bienes importados, dadas las condiciones impuestas en el mercado mundial con la primera guerra. Pero, además, promueven el fortalecimiento productivo de alguna materia prima de extracción local: las maderas y fibras de las zonas boscosas, lanas, girasol, duraznos.

El envión y la propia carrera que siguieron estas fábricas encuentran una clara imbricación con los procesos industriales nacionales. En primer término, la década de 1920

impuso cambios importantes en la tradición de la industrial textil de la Argentina. Hasta esa época, este rubro junto a los productos de acero, reportaban cerca del 50 % de la canasta de importaciones en el país. Luego de la Gran Guerra, se incrementó la industria lanar, tomó envergadura la fabricación local de sedas artificiales y hubo un importante crecimiento de los telas de algodón (Belini, 2008). En este concierto, la fabricación de tejidos y telas a partir del montaje de una hilandería en la puna jujeña radicada en Abra Pampa en el año 1922, tiene una connotación particular. En el caso jujeño, no se

trataba de implantar una actividad nueva, sino de "restaurar" y potenciar la tradición incaica de las tejedurías indígenas de la región. Efectivamente, el proyecto nació en 1920 asociado a un plan de educación para los niños y proveía una escuela de internado de tiempo completo –que les permitiría continuar los estudios cuando los miembros adultos de la unidad familiar emigran a las tierras bajas para las tareas de zafra–, asociada a una escuela de tejidos con provisión de modernas maquinarias y accesorios. La propuesta estuvo gerenciada por funcionarios nacionales, quienes tras una inspección de campo debían adquirir conocimientos específicos en los grandes centros textiles belgas y de Barcelona, además de comprar las tecnologías por una suma de 70.000 pesos nacionales.⁶ Entre las consideraciones generales del valor de esta actividad se apuntan registros de carácter etnográficos; daba vida a cerca de 14.000 habitantes, sectores netamente campesinos que supervivían casi en forma exclusiva de la cría de ovejas y sus derivados de ellas (carnes y tejidos), población con un potencial extraordinario de riqueza ya que era propietaria de cerca de dos millones de ganado ovino. También se rescata el hecho de que por la carestía general de los textiles importados gran parte de los vecinos de Jujuy (también la "burguesía" y "la aristocracia") había incorporado en sus vestimentas habituales estos géneros originarios de la Puna, pero era preciso acrecentar la productividad: "Con la adquisición de maquinaria adecuada los indígenas aprenderán a hacer hilos de mayor calidad y no desaparecerá la industria del hogar, a la cual son por tradición y necesidad muy afectos".⁷

Por su parte, la fábrica de muebles que reportó un capital invertido de 50.000 pesos nacionales, renueva en dos aspectos centrales el carácter de las viejas carpinterías ya existentes en Jujuy. Uno, con la incorporación de un aserradero mecánico con uso de energía de vapor que le permitía mejorar calidad y precios de la competencia de la plaza porteña, de donde se proveía esta región. Dos, con la producción local de cajones de envases y fúnebres que no tenían arraigo en el espacio local.⁸

En cuanto a la fabricación de papel, la Primera Guerra Mundial también deja su huella tanto en la provisión de este bien como en los insumos necesarios para los que ya se fabricaban a nivel nacional. La consecuente caída de la importación y una elevación fuerte en los costos de producción, generaron un radio de opiniones favorables al desarrollo de las pastas celulósicas autóctonas para procurar una integración vertical del sector y con ello promover un plan general de investigaciones sobre materias primas sustitutas de las pastas importadas (pinos de bosques de Neuquén, otras fibras como bambú o esparto, de los desechos agroindustriales, etc.). Entre 1914 y 1930, la industria papelera nacional incrementa en un 50 % el capital invertido y el valor de la producción del sector (Badoza y Belini, 2009). El plan jujeño compartía esa premisa ampliatoria de las materias primas para producir pastas y aportaba un tipo de madera abundante en sus bosques. La radicación de esta industria, además de las leyes de promoción industrial, contó con la cesión oficial de tierras fiscales por treinta años para usos de los bosques.⁹

6. Diario El Día, Jujuy, 20 de septiembre de 1920, "Porvenir en La Puna".

7. Diario El Día, Jujuy, 7 de octubre de 1920.

8. Diario El Día, Jujuy, 28 de mayo de 1920.

9. AHLJ. Libro de actas N° 34, sesión del 12 de septiembre de 1920, fs. 72.

Un rubro representativo de las industrias mayores y que resultó en una arriesgada inversión en las condiciones que ofrecía Jujuy –de medio millón de pesos–, fue el establecimiento fundidor de plomo “La plomífera”. La fundidora abrevaba varias minas locales y llegó a contratar con cien operarios y a diferencia de las otras fábricas montadas al amparo de las leyes de promoción provincial, el plomo producido era casi enteramente embarcado en el ferrocarril hacia mercado litoraleño. Nuevamente fue el concierto de la Primera Guerra Mundial el que alentó la fabricación nacional de minerales considerados estratégicos (wolframio, cobre y plomo) frente al recorte forzado de las importaciones (Rougier, 2012).

Dinámica Industrial. Jujuy entre los censos de 1914 y 1935

Recurrimos al análisis censal de dos relevamientos que pueden darnos algunas pistas del derrotero industrial de Jujuy según las leyes de promoción. Indicadores como el número de establecimientos, el capital industrial y la cantidad de obreros empleados

revelan un funesto itinerario de las fábricas jujeñas entre los censos, con decrecimientos absolutos del 1,5 %, 8,6 % y 41,9 %, respectivamente (Cuadro 2).

Cuadro 2
La industria de Jujuy en los censos de 1914 y 1935

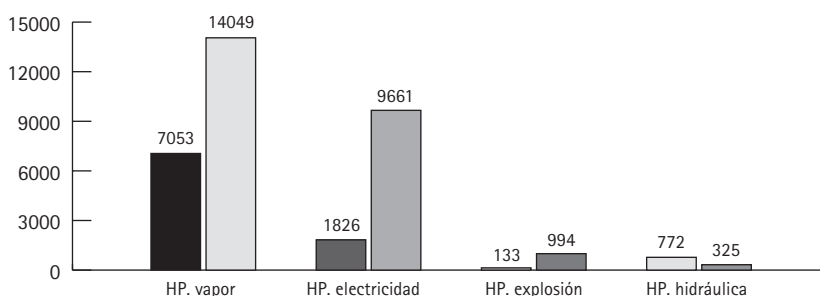
	1914	1935
Número de establecimientos	197	194
Capital industrial (pesos nacionales)	29.729.624	27.167.717
Número de obreros	5.090	2.955

Fuente: elaboración propia sobre la base de la República Argentina. Tercer Censo Nacional de 1914, Tomo VII. Censo de la Industria, Buenos Aires, 1917, República Argentina. Censo Industrial de 1935, Buenos Aires.

Esos términos se invierten notoriamente si consideramos la evolución de la fuerza motriz empleada, la que acusó un incremento de los caballos de fuerza de un 155 %, producto principalmente del incremento de la energía de vapor y la eléctrica hacia 1935 (Gráfico 1).

Con un análisis relativo podemos advertir las industrias que, según los rubros, fueron responsables de estas tendencias más glo-

Gráfico 1
Fuerza motriz de la industria en Jujuy. HP por tipo de energía (1914-1935)



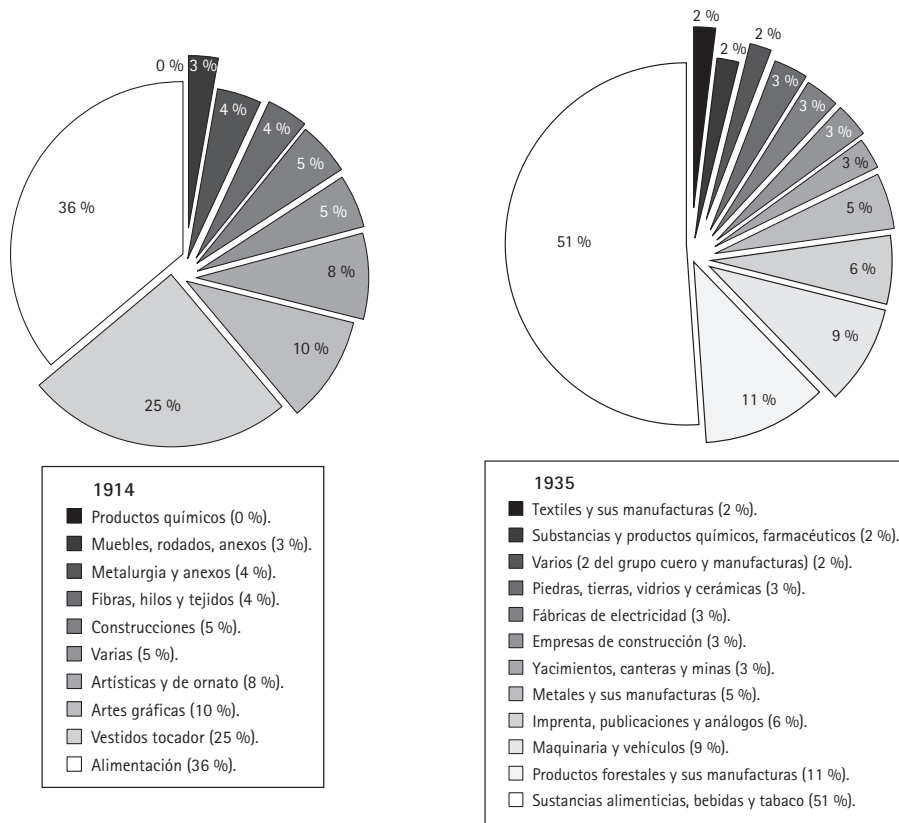
Fuente: Elaboración propia sobre la base de República Argentina. Tercer Censo Nacional de 1914, Tomo VII, Censo de la Industria, Buenos Aires, 1917. República Argentina, Censo Industrial de 1935, Buenos Aires, 1938.

bales, de acuerdo con algunos de esos mismos indicadores. No siempre la clasificación de las industrias es enteramente equivalente en ambos censos. Tomamos la diagramación propuesta en el censo de 1935 e indagamos en forma retrospectiva aquellos similares en el censo de 1914. En primer término, la industria alimentaria admite una comparación completa y constituye la rama de punta en todo el período analizado, obviamente por el papel protagónico que le cupo a la producción de azúcar. Pero también su importancia relativa en el número de fábricas de alimentos se incrementó hacia la década de 1930,

de la mano de la reproducción de panaderías y principalmente de bodegas. Las empresas resentidas en esta evolución fueron los molinos harineros cerealeros locales y las lecherías. No obstante, la participación de las fábricas de alimentos y bebidas en el capital industrial provincial a pesar de ser esencial en los treinta primeros años del siglo XX (por encima del 50 % en ambos censos), perdía su valor relativo hacia la década de 1930 (como carecemos de los números por cada rubro de la rama alimenticia no podemos advertir donde residió la descapitalización) (Gráficos 2 y 3).

Gráficos 2 y 3

Provincia de Jujuy. Número de establecimientos industriales por rubros, 1914 y 1935

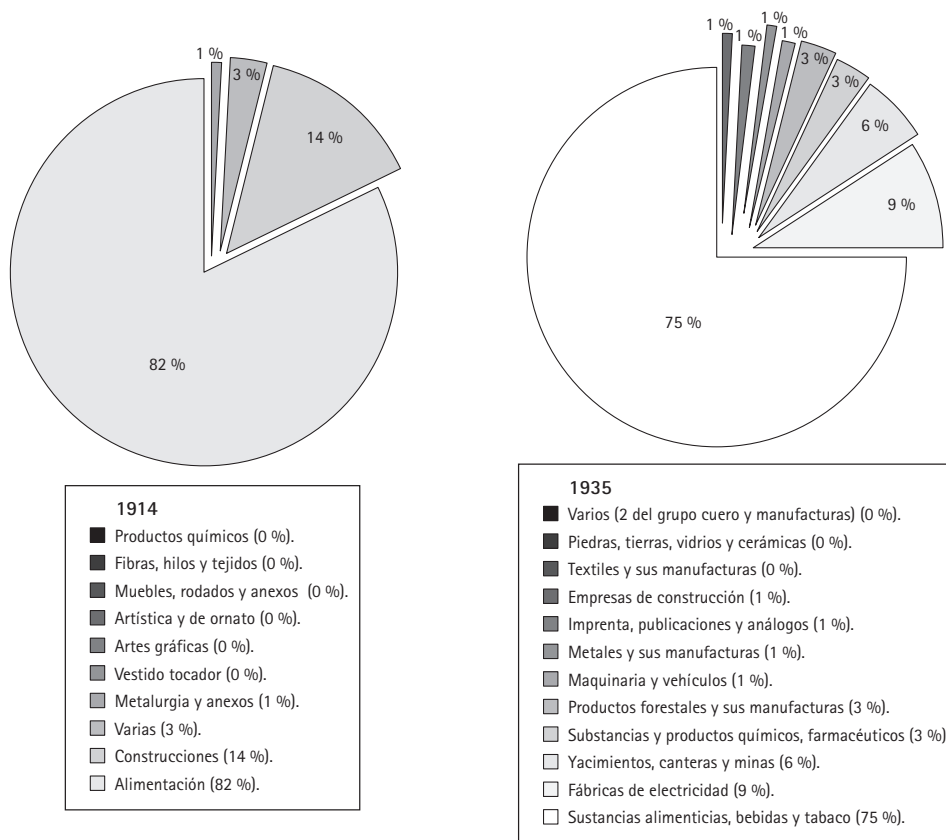


Fuente: Elaboración propia sobre la base de República Argentina, Tercer Censo Nacional de 1914, Tomo VII, Censo de la Industria, Buenos Aires, 1917. República Argentina, Censo Industrial de 1935, Buenos Aires, 1938.

En segundo término, la actividad forestal y maderera se contaban entre las de mayor presencia con un 11 % del total de establecimientos en 1935 y estaba incorporada al área de la construcción en 1914. Aserraderos, obrajes y carpinterías también se ubican en ese segundo lugar con el 13 % del total de unidades fabriles en el orden numérico de las fábricas existentes por entonces. Pero hubo un neto declive del sector si consideramos el reporte de los capitales que involucra, pues su participación cayó al 13 %. Una de las

principales empresas de la provincia, *The Argentine Timber and Estates Company*, quebró definitivamente hacia mediados de la década de 1920. Es interesante anotar que dentro del programa de promoción industrial se apuntaba el uso potencial de las materias primas de los bosques y maderas provinciales para agregar valor con la manufacturación de distintos bienes, lo que al juzgar, por estos datos, no tuvo mayor eco en el largo plazo (Gráficos 4 y 5).

Gráficos 4 y 5
 Provincia de Jujuy. Capitales industriales por rubros, 1914 y 1935



Fuente: Elaboración propia sobre la base de República Argentina. Tercer censo nacional de 1914, Tomo VII, censo de la industria, Buenos Aires, 1917. República Argentina, censo industrial de 1935, Buenos Aires, 1938.

En el tercer puesto, según el orden descendente de la cantidad de establecimientos, en 1935 se coloca la rama de maquinarias y vehículos, compuesta por fábricas y reparación de carruajes y talleres mecánicos de automóvil. El incremento de este grupo de industrias fue del 60 % en su número y del 90 % en sus capitales en 1935 respecto de 1914. El marco legal que propulsó las industrias en la década de 1920, avalaba el impulso de "maquinarias agrícolas". No sabemos qué nivel de desarrollo tuvo, pero no es desacertado afirmar que el cambio de rumbo en la década de 1930 se debió, principalmente, a la profusión de automóviles. De cualquier modo, la rama continuará con una envergadura de empresas pequeñas, pues la participación en 1935 en el total del capital industrial fue del uno por ciento.

A continuación, cobran algún relieve las imprentas/artes gráficas y la metalurgia y anexos, con porcentajes que se mantienen tanto en 1914 como en 1935 en el orden del 5 % y el 6 %. Hacia la tercera década del siglo XX, refuerzan sus capitales con un crecimiento del 70 % las imprentas y un 16 % la metalurgia, respecto de los valores de 1914.

Posteriormente se alistan una serie de fábricas de menor presencia numérica en el concierto industrial de Jujuy en la década de 1930. Dos actividades más merecen destacarse: las fábricas de electricidad, que por el nivel de inversiones pasan a constituir, luego de la rama alimentaria, las de mayores capitales en 1935. Resulta notorio la considerable decadencia que sigue en su evolución el rubro de indumentaria, que había se constituido en una prioridad de la promoción industrial jujeña de los años veinte. Efectivamente, si se agrupan sastrerías, modistas, sombrerería de paja y tejidos de lana en forma doméstica, la actividad reportaba para 1914 el 17 % de los establecimientos indus-

triales, con un perfil notorio de pequeña empresa según el capital que suman estas casas de confección. Ciertamente, su importancia debió ser mayor, ya que se dejaron fuera de la contabilización 1.331 personas, muchas de ellas residentes en las tierras altas jujeñas, que se adjudican en la categoría profesional de hilanderos en los registros de población del mismo censo. Sabemos que la anhelada hilandería de Abra Pampa no surtió los frutos esperados. Hacia la década de 1940, las cardadoras mecánicas, las máquinas de hilar, los husos y otros equipos comprados para el proyecto inicial, estaban abandonados en un depósito o eran empleados para otras industrias. Se usaron luego para reflotar el plan en 1950, bajo la formación de una sociedad mixta –estatal/privada–, que funda la *Hilandería jujeña* en la ciudad de San Salvador de Jujuy. Durante el peronismo "[...] la experiencia de la hilandería fue el único ejemplo claro de promoción oficial por parte del gobierno jujeño a un emprendimiento industrial de nuevo tipo en la provincia, distinto a las tradicionales actividades agroindustriales y extractivas" (Kindgard, 2012, p. 195).

Conclusión

Los regímenes de promoción industrial como los descritos en este trabajo, fueron característicos de los llamados territorios periféricos del interior del argentino. Su principal propósito era atraer la instalación de nuevas industrias que apuntalaran la actividad económica y el empleo e incluso se pretendía a través de estos mecanismos del fomento industrial un incremento poblacional en las ciudades y provincias que los promovían.

En Jujuy particularmente, se impulsaron actividades intensivas en mano de obra y poca tecnificación. No obstante, había la clara intención de potenciar el aprovechamiento de los recursos naturales propios de la pro-

vincia para servir como materias primas de estas industrias, lo que hizo posible en los últimos años del periodo analizado la incorporación de materias primas provenientes de otras provincias argentinas. La suerte que seguirían estas fábricas encuentra una clara imbricación con los procesos industriales nacionales, principalmente pautados por los problemas de consumo y de autoabastecimiento que generó la Primera Guerra Mundial al coartar algunos suministros mediante la importación.

Creemos que el impulso pretendido por esta batería de normas no fue lo suficientemente amplio para modificar la estructura industrial y productiva de la región, según se advierte en el panorama dibujado por los datos censales. Los rubros industriales estuvieron liderados por las mismas actividades sin que se alcanzara el objetivo de diversificación de la matriz productiva provincial. Incluso, se observó un retroceso en todos los indicadores analizados (cantidad de establecimientos, de empleados y capital industrial); es decir, no se logró la atracción de nuevas empresas ni se apuntaló el empleo provincial.

Bibliografía

- BADOZA, S. y BELINI, C. (2009). "La Compañía General de Fósforos, 1889-1929. Expansión y límites de una gran empresa en una economía agroexportadora". En: *Desarrollo Económico*, Vol. 49, No. 193.
- BELINI, C. (2008). "Una época de cambios: la industria textil argentina entre dos crisis, 1914-1933". En: *Estudios Iberoamericanos*, Vol. 34, No. 2.
- BELINI, C. (2010). *La promoción industrial durante el peronismo. Impacto y límites de la ley de industrias de interés nacional (1944-1958)*. Temas de historia argentina y americana. Disponible en <http://bibliotecadigital.uca.edu.ar/repositorio/revistas/promocion-industrial-peronismo.pdf>.
- BUNGE, A. (1925). Conferencia inaugural del Congreso Nacional de Estadística, Córdoba.
- BUNGE, A. (1984). *Una nueva argentina*. Madrid: Hyspamérica.
- DONATO, V. (2007). "Políticas públicas y localización industrial en Argentina". En: *Observatorio iberoamericano del desarrollo local y la economía social*, Vol. 1, Núm. 0.
- FLEITAS, María. (1997). *El pensamiento político y económico de Benjamín Villafañe*. San Salvador de Jujuy: Universidad Nacional de Jujuy.
- GERCHUNOFF, P. y AGUIRRE, H. (2006). *La economía argentina entre la gran guerra y la gran depresión*. Serie estudios y perspectivas. Cepal.
- KINDGARD, A. (2012). "La industria jujeña entre la crisis de 1930 y los años de Perón. Realidades, actores y políticas públicas", en BERGESIO, L. y GOLOVANEVSKY, L. *Industria y sociedad. El sector manufacturero en Jujuy y Argentina*. San Salvador de Jujuy. Ediunju.
- ROUGIER, M. (2012). "Hacia una nueva política industrial. Los proyectos de producción de metales no ferrosos en la Argentina durante la Segunda Guerra Mundial". En: *Revista de Historia Industrial*, No. 50.
- SCHVARZER, J (1987). *Promoción industrial en Argentina. Características, evolución y resultados*. Buenos Aires: Centro de Investigaciones sobre el Estado y la Administración.